

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคา  
ตามพ.ร.บ.ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 : ศึกษาเฉพาะราคาขายปลีกไข่ไก่

นางสาวอินทัช วิสุทธิแพทย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2554  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

LEGAL ISSUES RELATING TO THE PRICE MONITORING UNDER THE PRICES  
OF GOODS AND SERVICES ACT B.E. 2542 : CASE STUDY ON RETAIL EGG PRICES

Miss Intouch Wisuttiapat

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาตามพ.ร.บ.ว่าด้วย  
ราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 : ศึกษาเฉพาะราคาขายปลีก  
ไข่ไก่

โดย

นางสาวอินทัช วิสุทธิแพทย์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชัยนติ ไกรกาญจน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ผู้สื ก่าปิ่นทอง)

อินทัช วิสุทธิแพทย์ : ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาตามพ.ร.บ.ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 : ศึกษาเฉพาะราคาขายปลีกไข่ไก่. (LEGAL ISSUES RELATING TO THE PRICE MONITORING UNDER THE PRICES OF GOODS AND SERVICES ACT B.E. 2542 : CASE STUDY ON RETAIL EGG PRICES) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ.ดร.ศักดา ธนิตกุล, 265 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงความจำเป็นในการคงอยู่ของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เนื่องจากในปัจจุบันนานาอารยประเทศต่างยกเลิกกฎหมายที่มีลักษณะเข้ามาควบคุมราคาสินค้าและบริการ และปล่อยให้การค้าต่างๆเป็นไปโดยเสรี เพราะเชื่อว่าการแข่งขันเป็นกลไกที่ดีที่สุดในการปกป้องผู้บริโภค และบทเรียนที่เกิดขึ้นในอดีตแสดงให้เห็นว่ามาตรการในลักษณะควบคุมราคาไม่อาจแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบตามมาอย่างมาก ทำให้ในต่างประเทศการกำกับดูแลด้วยมาตรการในลักษณะควบคุมราคาเป็นเรื่องยากที่จะเกิดขึ้น แต่จะเน้นการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งการแข่งขันอย่างสูงสุด

โดยนำสินค้าไข่ไก่มาเป็นกรณีศึกษา จากการศึกษาพบว่ามาตรการที่นำมาใช้ในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการ นอกจากมาตรการทางกฎหมายแล้ว รัฐยังมีเครื่องมืออีกชนิด คือมาตรการทางบริหารซึ่งการฝ่าฝืนก็อาจเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เมื่อการบังคับใช้มาตรการกำกับดูแลด้านราคา มีผลเป็นการแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาในการกำหนดราคาขายปลีกสินค้า ทำให้กลไกตลาดถูกบิดเบือนมิได้สะท้อนสภาวะการแข่งขันที่แท้จริง แต่อย่างไรก็ดีแม้การแทรกแซงจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดสินค้าไข่ไก่ก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันการแทรกแซงก็เกิดจากความจำเป็นในเรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคม ผู้บริโภคมีรายได้ต่ำและขาดอำนาจต่อรอง จำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาดูแล และมาตรการดังกล่าวยังส่งผลดีต่อผู้บริโภค แม้ในเวลาอันสั้นก็ตาม ดังนั้นผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนะว่า กฎหมายฉบับนี้ยังมีความจำเป็นสำหรับสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่ควรใช้ให้น้อยลงและกำหนดกรอบการบังคับใช้ให้ชัดเจน โดยเฉพาะมาตรา 29 เพื่อให้การบังคับใช้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดที่สุด ใช้ในช่วงเวลาและสถานการณ์ที่เหมาะสม เพราะเป็นบทบัญญัติที่ทำลายการแข่งขัน ความเชื่อมั่นและบรรยากาศในการลงทุนของผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อ

Student's Signature .....

ปีการศึกษา.....2554..... ลายมือชื่อ

Advisor's Signature .....

# # 5386078934 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : PRICE MONITORING / RETAIL PRICES

INTOUCH WISUTTIPAT : LEGAL ISSUES RELATING TO THE PRICE

MONITORING UNDER THE PRICES OF GOODS AND SERVICES ACT B.E. 2542 :

CASE STUDY ON RETAIL EGG PRICES . ADVISOR : PROF. SAKDA THANITKUL,

Ph.D., 265 pp.

This thesis intends to study the necessity of the existence of the Prices of Goods and Services Act B.E. 2542 as presently many civilized countries have repealed laws that control prices of goods and services, and let all the trades go freely, with the belief that the competition in the market is the best mechanism to protect consumers. Moreover, the lesson learned from the past shows that not only the price controlling measure cannot truly resolve the problem, it also causes great negative effects. Consequently, it is quite difficult in foreign countries for the monitoring to take place in a form of price controlling measure. However, they will alternatively enforce the trade competition law in order to maintain the competition in the market.

Having eggs as a case study, it is found that, in monitoring prices of goods and services, besides the legal measure, the government also has administrative measure which non-compliance could be considered as the violation of section 29 of the Prices of Goods and Services Act B.E. 2542. The price monitoring has an effect of influencing the mechanism in determining the retail price of goods. Consequently, the market mechanism is manipulated and does not reflect the genuine competition. However, even though the intervention might affect the competition in the egg market, it is vital that the government get involved, due to social inequality, consumers' low-income and lack of bargaining power. Such measure is beneficial to consumers, though it is only in a short term. The author would like to recommend that, despite the importance of this piece of law in Thai economy, the enforcement should be gradually decreased and framework should be clearly defined, particularly for section 29, so that the enforcement is restricted and only for a certain period and circumstances, as it is a provision that greatly sabotages competition, confidence, and investment climate of the entrepreneur.

Field of Study : .....Laws..... Student's Signature .....

Academic Year : .....2011..... Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมทั้งกรุณาถ่ายทอดความรู้และให้คำชี้แนะทางด้านวิชาการ และการปรับแต่งโครงร่างวิทยานิพนธ์ ตลอดจนความเมตตาที่มีต่อผู้เขียน ทำให้ผู้เขียนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วง ขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ชยันตี ไกรกาญจน์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ พร้อมทั้งให้คำแนะนำทางด้านวิชาการที่เกี่ยวข้อง ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ผุสดี กำปันทอง ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมทั้งให้ข้อมูลในทางปฏิบัติอันเป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

นอกจากนั้น ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์พรศิลป์ พัชรินทร์ตกุล และท่านอาจารย์ ดร.วิชัย เตชะวัฒนานันท์ ที่กรุณาให้คำแนะนำและให้ข้อมูลในทางปฏิบัติ ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ธิดาพร ศิริภาพร และอาจารย์วิโรจน์ วาทินพงษ์พันธ์ ที่ให้คำแนะนำโครงร่างวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี ขอขอบคุณพี่ๆห้องบัณฑิตทุกท่านที่ช่วยแนะนำในเรื่องระเบียบการต่างๆ ขอขอบคุณพี่นุชจารีย์ ที่คอยช่วยเป็นธุระติดต่อประสานกับอาจารย์ ขอขอบพระคุณพี่ประธานและพี่ณรงค์ แห่งกองนิติการ กรมการคำภายในที่ช่วยชี้แนะแหล่งข้อมูล และข้อคิดเห็นทางด้านกฎหมาย ขอขอบคุณทุกๆท่านที่ไม่ได้เอ่ยนามไว้ ณ ที่นี้ที่ให้ข้อมูลและคำชี้แนะเป็นอย่างดี และขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆน้องๆทุกท่าน และคุณพรชาติ ชูเทศะที่เป็นกำลังให้ผู้เขียนตลอดมา

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณครอบครัวของผู้เขียน อันมีนายประสิทธิ์ วิสุทธิแพทย์ บิดาผู้เขียน นางโชชิตา วิสุทธิแพทย์ มารดาผู้เขียน ที่คอยให้กำลังใจและให้คำแนะนำทั้งในด้านการเรียนและการดำเนินชีวิตเสมอมา

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฐ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	3
1.4 วิธีการศึกษาวิจัย.....	4
1.5 สมมุติฐานของการวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลราคา.....	5
2.1 แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับกลไกราคา.....	5
2.2 ทฤษฎีโครงสร้างตลาดในระบบเศรษฐกิจ.....	7
2.2.1 ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์.....	9
2.2.2 ตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์.....	12
2.2.2.1 ตลาดผูกขาดหรือตลาดผู้ขายรายเดียว.....	12
2.2.2.2 ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด หรือตลาดผู้ขายมากมาย.....	14
2.2.2.3 ตลาดผู้แข่งขันน้อยราย.....	15
2.3 ทฤษฎีการกำหนดราคา.....	18
2.3.1 อุปสงค์.....	19
2.3.2 อุปทาน.....	22
2.3.3 ราคาดุลยภาพ.....	25
2.4 บทบาทภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ.....	31
2.5 การเข้าแทรกแซงกลไกราคาโดยภาครัฐ.....	39

2.5.1 การควบคุมทางตรง.....	40
2.5.1.1 การกำหนดราคาขั้นต่ำ.....	40
2.5.1.1.1 การประกันราคาขั้นต่ำ.....	41
2.5.1.1.2 การจ่ายเงินอุดหนุนผู้ผลิต.....	43
2.5.1.1.3 การลดปริมาณการผลิต.....	44
2.5.1.2 การควบคุมเพดานราคา.....	44
2.5.2 การควบคุมทางอ้อม.....	46
2.5.2.1 มาตรการทางภาษี.....	46
2.6 ผลกระทบของการแทรกแซงราคาโดยภาครัฐ.....	47
2.6.1 ผลกระทบในแง่บวก.....	48
2.6.2 ผลกระทบในแง่ลบ.....	49
2.7 ลักษณะของสินค้าไข่ไก่ในประเทศไทย.....	50
2.7.1 วัฏจักรสินค้าไข่ไก่.....	53
2.7.2 สถานการณ์สินค้าไข่ไก่.....	53
2.7.3 โครงสร้างตลาดของสินค้าไข่ไก่.....	58
2.7.4 ลักษณะของเกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่.....	59
2.7.5 ลักษณะของตลาดสินค้าไข่ไก่.....	61
2.7.6 สาเหตุความผันผวนของราคาสินค้าไข่ไก่.....	61
2.7.7 มาตรการแทรกแซงสินค้าไข่ไก่.....	69
บทที่ 3 กฎหมายกับการกำกับดูแลราคาสินค้าไข่ไก่ในประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และประเทศไทย.....	71
3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	76
3.1.1 The Emergency Price Control Act of 1942.....	77
3.1.2 The Food, Conservation and Energy Act of 2008.....	85
3.2 สหภาพยุโรป.....	89
3.2.1 Common Agricultural Policy.....	90
3.3 ประเทศไทย.....	100
3.3.1 ความเป็นมาและขอบข่ายของพรบ.ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542.....	100
3.3.1.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับกฎหมายกำกับดูแลราคาในประเทศไทย.....	100







รายการอ้างอิง.....	260
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	265

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	ลักษณะโครงสร้างของตลาดที่มีการแข่งขันแบบต่างๆ..... 17
ตารางที่ 2	ปริมาณการเลี้ยงไก่ไข่และผลผลิตไข่ไก่ในประเทศไทยปี พ.ศ. 2545-2554..... 51
ตารางที่ 3	วัฏจักรสินค้าไข่ไก่..... 53
ตารางที่ 4	ต้นทุน ราคาจำหน่าย และกำไร/ขาดทุนสินค้าไข่ไก่ปี พ.ศ. 2544-2554..... 58
ตารางที่ 5	ราคาข้าวโพดอาหารสัตว์ปี พ.ศ. 2541-2554..... 65
ตารางที่ 6	ราคาปลายข้าวปี พ.ศ. 2541-2554..... 66
ตารางที่ 7	ราคารำสดปี พ.ศ. 2541-2554..... 67
ตารางที่ 8	ราคากากถั่วเหลืองจากต่างประเทศปี พ.ศ. 2541-2554..... 68
ตารางที่ 9	ตัวอย่างการดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิด (ไข่ไก่)..... 143
ตารางที่ 10	บทลงโทษในประเทศต่างๆสำหรับกรณีร่วมกันกำหนดราคาสินค้า..... 186
ตารางที่ 11	ประกาศราคาแนะนำไข่ไก่..... 207
ตารางที่ 12	ต้นทุนการผลิตไข่ไก่ปี พ.ศ. 2555..... 215

## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 2.1 การวิเคราะห์ดุลยภาพตลาด (ตัวอย่างสินค้าไข่ไก่).....	29
ภาพที่ 2.2 ส่วนเกิน (Surplus).....	29
ภาพที่ 2.3 การขาดแคลน (Shortage).....	30
ภาพที่ 2.4 การกำหนดราคาขั้นต่ำ (Price Floor).....	41
ภาพที่ 2.5 การควบคุมเพดานราคา (Price Ceiling).....	45
ภาพที่ 2.6 ระยะเวลาที่ผลผลิตไข่ไก่จะออกสู่ท้องตลาด.....	63
ภาพที่ 2.7 โครงสร้างการผลิตและการตลาดไข่ไก่ของประเทศไทยในปัจจุบัน.....	69
ภาพที่ 3.1 การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ.....	142

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันโลกกำลังเผชิญกับวิกฤติอาหารแพงอย่างถาวร ทิ้งราคาพลังงานและสินค้าโภคภัณฑ์ที่ล้วนขยับตัวสูงขึ้น และยังคงมีแนวโน้มที่ราคาจะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สาเหตุประการหนึ่งคือภาวะโลกร้อน จากสภาพอากาศที่เลวร้ายทั่วโลก ภัยพิบัติทางธรรมชาติมากมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อทำให้การผลิตพืชผลเกษตรเสียหาย รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ เช่น ไก่เนื้อ ไก่ไข่ สุกร ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรของโลกในปีนี้อาจลดลงอย่างน่าตกใจ เมื่อผนวกกับการบริโภคที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากจำนวนประชากรที่มีมากขึ้น และการลงทุนที่น้อยเกินไปในภาคเกษตรกรรมด้วยแล้ว ผลกระทบจากปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้อาหารของโลกขาดแคลน และระดับราคาสินค้าเกษตรพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก

ประเทศไทยได้ประสบกับสถานการณ์ดังกล่าวเช่นกัน นอกเหนือจากการที่พืชวัตถุดิบอาหารสัตว์ถูกแย่งไปผลิตพลังงานทดแทน ทำให้ต้นทุนการผลิตอาหารสัตว์สูงขึ้นแล้ว สภาพอากาศที่แปรปรวนยังส่งผลถึงภาคปศุสัตว์เพราะทำให้สัตว์สุขภาพอ่อนแอ ภูมิคุ้มกันต่ำและเกิดโรคระบาดได้ง่าย ปริมาณผลผลิตจึงออกสู่ตลาดน้อยกว่าความต้องการบริโภค กระทบเป็นลูกโซ่ถึงราคาขายที่ย่อมต้องพุ่งสูงขึ้นเป็นธรรมดาตามหลักอุปสงค์อุปทาน ตัวอย่างเช่น สถานการณ์ราคาเนื้อสุกรที่กำลังเป็นประเด็นอยู่ในขณะนี้ ขณะที่ไข่ไก่ก็ประสบภาวะดังกล่าวเช่นกัน เพราะช่วงเปลี่ยนฤดูในขณะนี้ทำให้โรคระบาดที่กำลังทุเลากลับมาระบาดใหม่อีกครั้ง ทำให้แม่ไก่สุขภาพอ่อนแอ ส่งผลให้ปริมาณผลผลิตไข่ไก่น้อยลง และราคาเริ่มขยับเพิ่มขึ้นซึ่งเป็นไปตามกลไกตลาดเช่นกัน

กลไกตลาดเป็นหลักเศรษฐศาสตร์ขั้นพื้นฐานที่ว่าด้วยเรื่อง อุปสงค์-อุปทาน หรือดีมานด์-ซัพพลาย หรืออาจเรียกกำลังซื้อ-กำลังผลิต หลักก็คือราคาสินค้าจะเปลี่ยนแปลงไปตามอุปสงค์และอุปทานเพื่อเข้าสู่ระดับดุลยภาพ คือระดับราคาและผู้บริโภคและผู้ผลิตพอใจจะซื้อและขายซึ่งกันและกัน ในปริมาณและราคาที่ตรงกัน เมื่อสินค้าไข่ไก่มีความต้องการซื้อเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้น แต่กำลังการผลิตเท่าเดิมหรือลดลง ย่อมส่งผลทำให้ราคาสินค้าไข่ไก่เกิดการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวสูงขึ้นเป็นธรรมดา อันเป็นเรื่องรับรู้ได้ในระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีที่ขับเคลื่อนโดยกลไกตลาด

แต่เมื่อไข่ไก่เป็นสินค้าพื้นฐานที่แทบทุกครัวเรือนต้องมีไว้เพื่อบริโภค และยังเป็นวัตถุดิบที่เป็นต้นทุนอุตสาหกรรมทางอาหารหลากหลายชนิด ในปัจจุบันเมื่อปริมาณผลผลิตลดลงเกิดการเปลี่ยนแปลงทางราคาที่สูงขึ้น รัฐจึงเห็นความสำคัญและเข้ามาแทรกแซงราคา โดยการกำหนดราคาแนะนำและมีมาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืน ซึ่งอันที่จริงการขายสินค้าเกษตร

ได้ในราคาดี ย่อมทำให้เกษตรกรมีรายได้มากขึ้น หลังจากที่บางช่วงเวลาต้องกับประสบปัญหา ราคาผลผลิตตกต่ำจนขาดทุน ดังที่เคยเกิดขึ้นกับเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา หากรัฐเข้ามาดูแล ผู้บริโภคก็ควรเข้ามาดูแลเกษตรกรควบคู่ไปด้วยกัน และแนวทางคือปล่อย "กลไกตลาด" เป็นตัวควบคุมราคา ทุกฝ่ายก็จะได้รับประโยชน์ที่สมดุลกันถ้วนหน้า ซึ่งเป็นไปตามหลักการแข่งขันทางการค้า ที่สิทธิในการกำหนดราคาสินค้า เป็นสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบธุรกิจในการขายสินค้านั้นๆ เพื่อให้ตนได้รับกำไรที่สูงที่สุด และคุ้มครองให้ผู้บริโภคได้รับสินค้าในราคาถูกและมีประสิทธิภาพจากการแข่งขัน รัฐจึงไม่ควรเข้าไปแทรกแซงกลไกของราคา หากรัฐเข้าไปแทรกแซงกลไกราคาแล้ว ผู้ผลิต/ผู้ขายย่อมไม่มีอำนาจในการกำหนดราคาขายได้เอง การแข่งขันทางราคาก็จะไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ เมื่อกลไกในตลาดเป็นไปอย่างสมบูรณ์ ผู้ผลิตหรือผู้ขายสามารถกำหนดราคาสินค้าของตนเองได้ ทำให้ต้องหาวิธีการที่จะทำให้ตนสามารถขายสินค้าได้ในราคาที่ถูกต้องที่สุด ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริโภคก็จะสามารถหาซื้อสินค้าได้ในราคาที่ถูกต้องเช่นกัน แต่ในทางกลับกัน หากรัฐแทรกแซงราคาด้วยการกำหนดราคาขายปลีกสินค้าแล้ว ผู้ผลิตก็ไม่ต้องกังวลใจที่จะพัฒนากระบวนการผลิต เพื่อที่จะได้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผลกำไรที่น้อยหรือเกิดการขาดทุน และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการในแต่ละแห่งมีต้นทุนที่แตกต่างกัน จนอาจทำให้ผู้ประกอบการรายเดิมต้องเลิกกิจการไป และไม่จูงใจผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาในการผลิต

แม้กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการจะมีเจตนารมณ์ที่ดี ในอันที่จะคุ้มครองผู้บริโภค และลดภาระค่าใช้จ่ายในการครองชีพของประชาชน แต่เมื่อใดก็ตามที่รัฐเลือกใช้มาตรการใดๆ เพื่อแทรกแซงราคาสินค้าในขณะที่ไม่กลไกตลาดยังคงทำงานได้ดี ย่อมเป็นการบิดเบือนและทำลายระบบกลไกตลาด ทำให้ไม่อาจเกิดการแข่งขันอย่างแท้จริง นอกจากนี้ราคาที่รัฐกำหนดเพื่อแทรกแซงเป็นเรื่องยากที่จะเป็นราคาตามกลไกตลาด ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายตามมา โดยเฉพาะผลกระทบต่อทางฝ่ายเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ที่มีภาระต้นทุนที่สูงขึ้น และอาจมีขาดทุนสะสม เมื่อการแทรกแซงเป็นไปเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมากเกินไปจนทำลายกลไกตลาด ย่อมเป็นการเร่งให้เกษตรกรรายย่อยต้องล้มหายตายจาก เนื่องจากแบกรับภาระต้นทุนไม่ไหวอีกต่อไป มิเช่นนั้นแล้วก็อาจเกิดการกักตุน ฮั้ว หรือสินค้าไหลออกไปสู่ตลาดที่ไม่ถูกควบคุมราคา (ตลาดมืด) ยิ่งเป็นผลให้เกิดการขาดแคลนไข่ไก่เพิ่มมากขึ้นได้ และสินค้าไข่ไก่จะยังคงมีราคาสูงต่อไป ตราบดีที่ราคายังไม่ใช่ราคาที่เกษตรกรรับได้ สุดท้ายผลกระทบก็จะกลับมาตกแก่ผู้บริโภค ซึ่งเป็นบุคคลที่รัฐต้องการคุ้มครอง ที่จะต้องซื้อสินค้าไข่ไก่ในราคาสูงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากสถานการณ์ดังกล่าว ประกอบกับบทบัญญัติของรัฐที่ฝากหนึ่งมุ่งส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในเรื่องราคาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ (ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.

2542) กับอีกฝากหนึ่งที่ต้องการควบคุมราคาขายปลีกของสินค้าและบริการ (ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542) โดยมีต้องการเห็นการแข่งขันในเรื่องราคาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ จะเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งกัน จนก่อให้เกิดความสงสัยว่าแท้จริงแล้วประเทศไทยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในเรื่องราคาจริงหรือไม่ ปัญหาการแทรกแซงราคาสินค้าและบริการจึงเป็นปัญหาที่สำคัญ และต้องศึกษาถึงผลกระทบและความมีประสิทธิผลที่เกิดจากการใช้มาตรการแทรกแซงราคาทั้งในภาคธุรกิจ ผู้บริโภค และระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศว่ามาตรการดังกล่าวจำเป็นหรือไม่ เพราะเชื่อว่าการแข่งขันเป็นกลไกที่ดีที่สุดในการปกป้องผู้บริโภค

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่องโครงสร้างตลาด กลไกราคาและการกำหนดราคาสินค้า
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเรื่องการกำกับดูแลราคาในพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาความจำเป็นในการมีกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคา และศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดจากการกำกับดูแลราคาต่อโครงสร้างทางธุรกิจโดยรวม และผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจในตลาดสินค้าไข่ไก่ หรือที่เกี่ยวข้องกัน อาทิผลกระทบต่อผู้ผลิต ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก และผู้บริโภค
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาที่จะช่วยให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมมากที่สุดภายใต้ระบบการค้าเสรี

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงมาตรการของรัฐที่เข้ามากำกับดูแลราคา ด้วยการใช้นโยบายต่างๆ โดยเฉพาะการกำหนดราคาแนะนำของราคาขายปลีกสินค้าไข่ไก่ ว่าขัดแย้งหรือสอดคล้องกับหลักการทำงานของกลไกตลาด และหลักกฎหมายแข่งขันทางการค้าหรือไม่ และหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาความผันผวนของราคาสินค้าไข่ไก่ ไม่ว่าจะเป็กรณีสินค้าไข่ไก่ล้น



ตลาดหรือเกิดการขาดแคลนสินค้าไข่ไก่ เพื่อให้ตลาดการค้าสินค้าไข่ไก่เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม โดยไม่ถูกแทรกแซงหรือบิดเบือนกลไกตลาด อันทำให้ไม่เกิดการแข่งขันอย่างแท้จริง

#### 1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้วิธีค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) โดยการค้นคว้าจากหนังสือ วารสาร รายงาน การวิจัย สิ่งพิมพ์ เอกสารราชการและเอกสารทางวิชาการต่างๆ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน รวมทั้งตัวบทกฎหมายและคำพิพากษาทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อมูลและความเข้าใจที่ถูกต้อง

#### 1.5 สมมุติฐาน

ปัจจุบันสินค้าไข่ไก่ได้ถูกควบคุมราคา ด้วยมาตรการที่อาศัยอำนาจทั้งในทางกฎหมายและในทางบริหาร ซึ่งขัดต่อกลไกตลาดและหลักกฎหมายป้องกันการผูกขาด อีกทั้งมาตรการเหล่านั้นไม่มีประสิทธิภาพส่งผลเสียแก่ผู้บริโภค ดังนั้นรัฐจึงควรให้กลไกของตลาดเป็นตัวกำหนดราคาสินค้าไข่ไก่แทน ซึ่งจะส่งผลดีมากกว่าการควบคุมราคา

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่องโครงสร้างตลาด กลไกราคาและการกำหนดราคาสินค้า
2. ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเรื่องการกำกับดูแลราคา ในพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และของต่างประเทศ
3. ทราบถึงความจำเป็น ว่าจำเป็นหรือไม่ในการมีกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคา และทราบถึงผลกระทบที่เกิดจากการควบคุมราคาต่อโครงสร้างทางธุรกิจโดยรวม และผลกระทบต่อผู้ประกอบการภายในตลาดสินค้าไข่ไก่ หรือที่เกี่ยวข้องกัน อาทิผลกระทบต่อผู้ผลิต ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก และผู้บริโภค ซึ่งจะทำให้เกิดแนวคิดต่อการพัฒนา และปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ต่อไป

## บทที่ 2

### แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลราคา

#### 2.1 แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับกลไกราคา

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เชื่อว่ากลไกของราคาภายใต้เศรษฐกิจที่มีการแข่งขันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสูงสุด โดยกลไกราคาจะเป็นเครื่องมือในการกำหนดว่าจะผลิตสินค้าอะไร จำนวนเท่าไร จะผลิตอย่างไร และจะผลิตเพื่อใคร เนื่องจากทรัพยากรมีจำนวนจำกัด ทำให้ไม่สามารถผลิตสินค้าทุกชนิดเพื่อสนองความปรารถนาของทุกคนได้ จึงต้องจัดสรรปัจจัยการผลิตไปสู่กระบวนการผลิต โดยวิธีการที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตสูงสุดหรือใช้ต้นทุนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ อาจกล่าวได้ว่าในระบบเศรษฐกิจเช่นนี้การตัดสินใจจะไม่ขึ้นอยู่กับผู้ใด คือ ผู้ผลิต ผู้บริโภคมีอิสระในการเลือกผลิตสินค้าและบริการ และมาแลกเปลี่ยนซื้อขายกันในตลาด อาศัยกลไกราคา (price mechanism) หรือมือที่มองไม่เห็น (invisible hand) เป็นตัวขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดความสมดุล ซึ่งเป็นข้อเสนอของ Adam Smith ในหนังสือ The Wealth of Nation 1776 ที่ว่ากลไกราคาจะทำหน้าที่สะท้อนความขาดแคลนของสินค้าและบริการ ควรจำกัดบทบาทรัฐบาลให้น้อยที่สุด การที่บุคคลตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับตนจะทำให้สังคมโดยรวมมีสวัสดิการสูงสุด

ซึ่งกลไกราคาในที่นี้ จะทำหน้าที่เป็นตัวควบคุมให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปโดยถูกต้องหรือก่อให้เกิดประสิทธิภาพ หรือตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ โดยกลไกราคาจะเป็นตัวกำหนดว่าควรจะมีผลิตสินค้าอะไร โดยอาศัยพื้นฐานที่ว่าสินค้าชนิดใดมีความต้องการหรืออุปสงค์มากที่สุด หากเมื่อผลิตแล้วจะขายได้และได้ราคาดีที่สุด ผู้ผลิตก็จะเลือกผลิตสินค้าชนิดนั้น ส่วนที่จะเลือกผลิตด้วยกรรมวิธีใด กลไกราคาก็จะเป็นตัวช่วยในการตัดสินใจโดยอาศัยหลักกว่าวิธีใดใช้ต้นทุนในการผลิตต่ำที่สุดก็ควรจะใช้กรรมวิธีนั้น และการที่จะตัดสินใจว่าเมื่อผลิตสินค้าแล้วจะขายให้แก่ผู้ใด กลไกราคาก็จะเป็นตัวกำหนดว่าผู้ที่ให้ราคาดีที่สุดในหมู่ผู้บริโภคก็ควรจะได้รับสินค้านั้น

นอกจากนี้กลไกราคายังช่วยให้การจัดสรรทรัพยากร เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เช่น ถ้าหากสินค้าชนิดหนึ่งที่มีการผลิตมากเกินไปเกินความต้องการของตลาด ทำให้เกิดภาวะสินค้าล้นตลาด ไม่สามารถจำหน่ายสินค้าได้หมด ผู้ขายจำต้องลดราคาทำให้ขาดทุน ผู้ผลิตบางรายอาจต้องลดปริมาณการผลิตหรือเลิกการผลิต ทำให้ทรัพยากรที่เคยใช้สามารถนำไปจัดสรรเพื่อผลิตสินค้าอื่นที่ยังมีความต้องการมาก หรือใช้ผลิตสินค้าโดยผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพดีกว่า ทำให้ระบบเศรษฐกิจดีขึ้น และทำให้สินค้าออกสู่ตลาดน้อยลงจนอยู่ในจุดที่พอดีกับความต้องการของตลาด ผู้ขายสินค้าไม่จำเป็นต้องขายสินค้าในราคาขาดทุนอีกต่อไป ในทางตรงกันข้ามหากเมื่อใดสินค้ามีปริมาณไม่เพียงพอต่อความ

ต้องการของตลาด ทำให้เกิดภาวะสินค้าขาดแคลน กลไกราคาจะทำงาน โดยราคาของสินค้าจะเพิ่มสูงขึ้น ทำให้มีการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น เนื่องจากสินค้ามีราคาสูงจึงใจให้เกิดการผลิต ในที่สุดเมื่อมีการผลิตเพิ่มขึ้นก็จะสามารถจัดความขาดแคลนนั่นไปได้

และสิ่งที่สำคัญมากอีกประการในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม คือการแข่งขัน (competition) เพราะการแข่งขันถือเป็นปัจจัยสำคัญของระบบ ในการที่จะป้องกันการแสวงหากำไรเกินควร เนื่องจากทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการที่จะเข้าหรือออกจากระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นถ้าเมื่อใดเกิดมีผู้ผลิตรายใดหรือกลุ่มใดคิดจะผูกขาด หรือร่วมกันขึ้นราคาสินค้าเพื่อหวังกำไรเกินปกติ ผู้ผลิตรายใหม่ก็จะเข้ามาตั้งกิจการเพื่อผลิตแข่งขัน เพราะเห็นว่าสินค้านั้นจำหน่ายได้ราคาดี ผลที่สุดเมื่อจำนวนผู้ผลิตของสินค้านั้นมีมากขึ้น ปริมาณสินค้าจึงมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการแข่งกันเพื่อขายสินค้า ผู้ผลิตรายใดขายสินค้าในราคาที่ถูกลงกว่าย่อมจะขายได้มากกว่า ทำให้สินค้ามีราคาตกลง ทำให้ยังมีการแข่งขันมากในระหว่างผู้ผลิต ผู้ขายหรือผู้บริโภคด้วยตนเอง การทำงานหรือการตัดสินใจในตลาดของธุรกิจใดก็ตาม จะไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ แต่จะขึ้นอยู่กับสิ่งที่เรียกว่ากลไกราคา (price mechanism) ซึ่งคอยทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดว่าผู้ใดสมควรได้รับผลตอบแทนมากน้อยเพียงใด ในลักษณะใด กลไกราคาจึงเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม และเห็นว่าพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการควบคุมราคาเป็นสิ่งที่ไม่สมควรจะให้เกิดขึ้น เพราะเป็นการกระทำที่อาจทำลายระบบเศรษฐกิจได้

ดังนั้น หากกระบวนการข้างต้นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือไม่มีสิ่งใดมาแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาและการแข่งขันแล้ว จะก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจหลายประการ คือ

1. สามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ ไปยังบุคคลที่มีความต้องการใช้สินค้านั้นอย่างแท้จริง
2. ผู้ผลิตไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าให้สูงกว่าตลาดได้ ผู้บริโภคจึงได้รับการคุ้มครองจากการเอารัดเอาเปรียบของผู้ผลิต
3. เมื่อผู้ผลิตไม่สามารถขายสินค้าให้สูงกว่าราคาตลาดได้ ผู้ผลิตจึงต้องแสวงหาวิธีการอื่นเพื่อทำให้ผู้ผลิตได้กำไรมากกว่าผู้ผลิตรายอื่น กล่าวคือ ผู้ผลิตต้องพยายามลดต้นทุนการผลิตลง ซึ่งทำได้โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น ส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมนั้นเพิ่มมากขึ้น

4. ผู้ผลิตจะคิดค้นสินค้าใหม่ๆ รวมทั้งพัฒนาคุณภาพ รูปแบบสินค้า ให้แตกต่างจากผู้ผลิตอื่น รวมทั้งมีการนำวัตถุดิบใหม่ๆ มาผลิตสินค้าเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากผู้ผลิตต้องทำให้สินค้าของตนแตกต่างจากสินค้าจากผู้ผลิตอื่น เพื่อสร้างโอกาสให้ตนได้รับได้รับผลกำไรมากกว่าผู้ผลิตรายอื่นขึ้น

เมื่อการแข่งขันทำให้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อใช้ในการผลิตเพิ่มขึ้น จึงทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงมีการผลิตสินค้าใหม่ๆสนองความต้องการของผู้บริโภคมากขึ้น ราคาสินค้าก็จะถูกลง ผู้บริโภคก็จะซื้อสินค้ามากขึ้น ซึ่งก็จะย้อนกลับมาผลักดันให้ผู้ผลิตหาทางลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตมากขึ้นต่อไป<sup>1</sup>

## 2.2 ทฤษฎีโครงสร้างตลาดในระบบเศรษฐกิจ (Market Structure)

ตลาด (market) คือ สภาพที่ผู้ซื้อและผู้ขายทำการตกลงแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้า บริการ หรือทรัพย์สินต่างๆ โดยไม่จำเป็นต้องมีการพบกันโดยตรง ไม่จำเป็นต้องมีสถานที่หรืออาณาเขตที่แน่นอน และไม่จำเป็นต้องชำระเงินหรือส่งมอบของกันทันที โดยมีอุปสงค์และอุปทานเข้ามาเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของผู้ซื้อและผู้ขาย โดยจะมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในตลาด ตลาดประกอบด้วย (1) ผู้ซื้อซึ่งจะเป็นผู้กำหนดอุปสงค์ (demand) (2) ผู้ขายจะเป็นผู้กำหนดอุปทาน (supply) และ (3) สินค้าและบริการที่ทำการซื้อขาย ดังนั้นคำว่าตลาดในทางเศรษฐศาสตร์จึงมีความหมายที่กว้างกว่าตลาดในความหมายโดยทั่วไป

สำหรับปัจจัยที่มีส่วนในการกำหนดโครงสร้างตลาด<sup>2</sup> คือ

1. จำนวนของหน่วยผลิตและลักษณะของการกระจายของขนาดหน่วยผลิตในตลาด เป็นการวัดจำนวนผู้ขายในตลาดโดยตรงและการกระจุกตัว ถ้าจำนวนผู้ขายในตลาดมีอยู่เป็นจำนวนมาก อำนาจตลาดของหน่วยผลิตแต่ละรายจะน้อย ตรงกันข้ามถ้าในตลาดมีผู้ขายน้อยราย หรือมีเพียงรายเดียว ผู้ขายแต่ละรายจะมีอำนาจตลาดค่อนข้างสูง ซึ่งในสภาพความเป็นจริงขนาดของหน่วยผลิตในตลาดนั้นไม่เท่ากัน ดังนั้น การพิจารณาจากจำนวนผู้ขายเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ จะต้องพิจารณาถึงลักษณะการกระจายของขนาดของหน่วยผลิตที่อยู่ในตลาดด้วย จึงจะทำให้ทราบถึง

<sup>1</sup> วรวัฒน์ กุศลางกูรวัฒน์. “กฎหมายป้องกันการผูกขาด : ศึกษาเฉพาะการจำกัดการแข่งขันทางการค้าในแนวดิ่ง”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2537) หน้า .

<sup>2</sup> วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล, โครงสร้างตลาด. ในเอกสารการสอนชุดเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมและทฤษฎีต้นทุน, หน้า 380-409. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532

อำนาจตลาด (market power) ของผู้ผลิตในตลาดนั้นๆ เช่นในกรณีของตลาดผูกขาด อำนาจตลาดจะอยู่ที่ผู้ผลิตที่เป็นหน่วยผลิตรายเดียวในตลาด แต่เมื่อตลาดมีผู้ผลิตเพิ่มมากขึ้นๆ อำนาจตลาดหรืออำนาจผูกขาดของแต่ละหน่วยก็ย่อมน้อยลงๆตามจำนวนหน่วยผลิตที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ถ้าจำนวนหน่วยผลิตที่เพิ่มขึ้นเป็นหน่วยผลิตขนาดเล็กๆ เมื่อเทียบกับหน่วยผลิตเดิมที่มีอยู่ อำนาจของหน่วยผลิตเดิมก็ยังคงมีอยู่แม้ว่าจะลดลงบ้าง ดังนั้นจำนวนหน่วยผลิตและลักษณะการกระจายของขนาดหน่วยผลิต จะเป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่งที่ยกถึงอำนาจตลาดของผู้ผลิตในตลาดได้

## 2. การกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ที่จะเข้ามาแข่งขันใหม่ (barrier to entry) อาทิ

2.1 การกีดกันเนื่องจากการชื่นชอบสินค้านั้นๆ (preference barrier) เกิดขึ้นเนื่องจากระสนิยมของผู้บริโภคซึ่งติดอยู่กับสินค้ายี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง การกีดกันรูปแบบนี้นักเศรษฐศาสตร์มองว่าเป็นการกีดกันชั่วคราว ผู้ผลิตใหม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการโฆษณา หรือแจกสินค้าตัวอย่างให้ลองใช้เพื่อดึงดูดลูกค้าเหล่านี้ เป็นต้น

2.2 การกีดกันเนื่องจากความได้เปรียบทางด้านต้นทุน (absolute-cost barrier) กล่าวคือผู้ผลิตเดิมที่อยู่ในตลาดมีต้นทุนในการผลิตต่อหน่วยต่ำกว่าผู้ผลิตใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาด ทั้งนี้เนื่องมาจากผู้ผลิตเดิมสามารถซื้อหรือจ่ายค่าวัตถุดิบ หรือปัจจัยในการผลิตต่ำกว่า หรือผู้ผลิตเดิมสามารถคุมปัจจัยการผลิตที่สำคัญๆได้

2.3 การกีดกันเนื่องจากการประหยัดต่อขนาด (economies of scale barrier) สินค้าบางชนิดต้องมีการผลิตขนาดใหญ่ เพื่อให้ต้นทุนในการผลิตต่อหน่วยต่ำ ในลักษณะนี้ระบบเศรษฐกิจอาจต้องการผู้ผลิตเพียง 2-3 รายเท่านั้น (เมื่อเทียบกับขนาดของตลาด) ดังนั้นผู้ผลิตใหม่ที่จะเข้าสู่อุตสาหกรรมนั้น อาจจะพบอุปสรรคต่อการกีดกันจากการประหยัดต่อขนาด ทั้งนี้เพราะอุปสงค์ที่เหลืออยู่อาจไม่เพียงพอ ที่จะทำให้ผู้ผลิตที่จะเข้าไปใหม่เกิดการประหยัดต่อขนาดในการผลิตขึ้นได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการกีดกันผู้ผลิตรายใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดได้

2.4 การกีดกันทางด้านกฎหมาย (legal barrier) ในบางครั้งกฎหมายก็มีส่วนกีดกันผู้ผลิตใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาด เช่น การห้ามตั้งโรงงานเพิ่มเติม (กฎหมายน้ำตาลทราย กฎหมายธนาคารพาณิชย์) หรือการตั้งเงินลงทุนรวม ทั้งเงินประกันหุ้นไว้ค่อนข้างสูงในการตั้งหรือการเข้าสู่การผลิต (กฎหมายประกันภัย กฎหมายบริษัทเงินทุนหรือหลักทรัพย์) เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายจึงเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการเข้าสู่ตลาดหรืออุตสาหกรรม

3. ความแตกต่างของสินค้าในตลาด กล่าวคือความสามารถในการใช้ทดแทนกันของสินค้าในตลาดนั้น

4. ความเป็นอิสระของผู้ขายในตลาด (independency) กล่าวคือผู้ขายในตลาดจะมีปฏิกิริยาต่อพฤติกรรมของคู่แข่งรายอื่นในตลาดหรือไม่<sup>3</sup>

ในทางเศรษฐศาสตร์แบ่งตลาดออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

1. ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ (perfectly competitive market)
2. ตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ (imperfectly competitive market) ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

ก. ตลาดผูกขาดหรือตลาดผู้ขายรายเดียว (pure monopoly)

ข. ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดหรือตลาดผู้ขายมากมาย (monopolistic competitive)

ค. ตลาดผู้แข่งขันน้อยราย (Oligopoly)

## 2.2.1 ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ (Perfectly Competitive Market)

ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ คือตลาดในอุดมคติของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด บางครั้งเรียกว่า “ตลาดสมบูรณ์” “ตลาดเสรี” หรือ “ตลาดแข่งขันอย่างแท้จริง” มีลักษณะหรือข้อสมมุติฐานดังนี้

1. ผู้ขาย/ผู้ผลิตและผู้ซื้อจำนวนมากราย การซื้อขายของแต่ละรายเป็นปริมาณเพียงเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนซื้อขายของทั้งตลาด ผู้ขายแต่ละรายไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าได้ตามใจชอบ แต่จะต้องขายตามราคาตลาดเท่านั้น (price taker) ซึ่งเป็นราคาตลาดที่เกิดขึ้นจากอุปสงค์และอุปทานของตลาดตัดกัน ด้วยเหตุนี้การเปลี่ยนแปลงปริมาณซื้อขายของผู้ซื้อและผู้ขายรายใดรายหนึ่งจึงไม่กระทบกระเทือนราคาตลาด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่ได้ทำให้อุปทานและอุปสงค์ของตลาดเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ทั้งนี้หมายความว่าผู้ขายจะต้องไม่ร่วมกันกักตุนสินค้าไว้ขายแล้วขึ้นราคาตามใจชอบ เพราะถ้าหากสามารถทำได้เช่นนั้นแล้ว ตลาดก็จะมีลักษณะของการแข่งขันที่แท้จริงอีกต่อไป

---

<sup>3</sup> ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2553.) หน้า 39

2. สินค้าของผู้ขาย/ผู้ผลิตแต่ละรายมีคุณลักษณะใกล้เคียงกันมาก (homogenous product) หมายความว่า ในสายตาของผู้ซื้อเห็นว่าสินค้านี้คล้ายคลึงกันของผู้ขายแต่ละรายไม่แตกต่างกัน จะซื้อจากผู้ขายรายใดก็ได้ที่สะดวกเท่าที่ผู้ขายแต่ละรายขายตามราคาตลาด หรืออีกนัยหนึ่งไม่ว่าผู้ซื้อจะซื้อสินค้าประเภทเดียวกันนี้จากผู้ขาย/ผู้ผลิตรายคนใด ผู้ซื้อจะได้รับความพึงพอใจเหมือนกันหมด แม้ว่าชื่อสินค้าหรือเครื่องหมายการค้าจะแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ผงซักฟอกยี่ห้อต่าง ๆ หากตลาดมีลักษณะของการแข่งขันที่แท้จริงแล้ว ผู้ซื้อจะมีความรู้สึกว่าการซักฟอกทุกชนิดในตลาดมีคุณภาพเหมือนกัน คือสามารถใช้ซักผ้าได้สะอาดเหมือนกันหมด หรือในกรณีสินค้านี้ได้เหมือนกันทุกประการ แต่สามารถจัดเข้ามาตรฐานได้ และถ้าสินค้าที่อยู่ในมาตรฐานเดียวกันใช้ได้เหมือนกันทุกประการก็อาจอนุญาตให้เข้าเป็นสินค้าที่เหมือนกันทุกประการ เช่นเดียวกัน ฉะนั้นเมื่อใดที่ผู้ซื้อมีความรู้สึกที่สินค้าอย่างเดียวกันในตลาดมีความแตกต่างกัน คือใช้แทนกันไม่ได้ไม่สมบูรณ์ ภาวะของความเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์หรือตลาดแข่งขันที่แท้จริงก็จะหมดไป

3. ผู้ขาย/ผู้ผลิตรายเก่าสามารถเลิกกิจการหรือออกจากตลาดได้ง่าย และผู้ขาย/ผู้ผลิตรายใหม่มีสิทธิที่จะเข้ามาดำเนินการผลิตแข่งขันเมื่อใดก็ได้ โดยเสรีปราศจากสิ่งกีดขวาง (free entry) เนื่องจากเป็นตลาดที่แต่ละคนสามารถดำเนินนโยบายของตนได้โดยอิสระ ไม่มีการตกลงร่วมกันในระหว่างผู้ซื้อหรือผู้ขาย/ผู้ผลิต และไม่มีการสร้างข้อจำกัดการแข่งขันขึ้นมา กล่าวคือรัฐบาลจะไม่เข้ามาแทรกแซงระบบการทำงานของตลาดแต่อย่างใด

4. สินค้าสามารถโยกย้ายได้อย่างเต็มที่ หมายความว่า สินค้าสามารถเคลื่อนย้ายไปยังที่ต่างๆ ได้สะดวกและเสียค่าใช้จ่ายต่ำ (free mobility) กล่าวคือ สามารถเคลื่อนย้ายสินค้าจากส่วนหนึ่งไปยังอีกส่วนหนึ่งของตลาดได้โดยสะดวก ขณะเดียวกันการโยกย้ายปัจจัยการผลิตจากการผลิตสินค้าชนิดหนึ่งเพื่อไปผลิตสินค้าอีกชนิดหนึ่ง ก็จะต้องทำได้โดยสะดวกด้วย (ยกเว้นที่ดิน) และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากนัก จนกระทั่งต้องกระทบถึงราคาสินค้า

5. ผู้ซื้อและผู้ขาย/ผู้ผลิตต่างมีความรอบรู้ในสภาพการณ์ของตลาดอย่างสมบูรณ์ โดยทราบถึงภาวะและความเป็นไปของตลาดอย่างสมบูรณ์ คือผู้ซื้อและผู้ขาย/ผู้ผลิตจะต้องมีการติดต่อกันอย่างใกล้ชิด เมื่อพ่อค้าคนใดขึ้นราคาหรือลดราคาสินค้าของตนในตลาด ผู้ซื้อและผู้ขาย/ผู้ผลิตรายอื่น ๆ จะทราบทันทีเพราะราคาของสินค้าชนิดเดียวกันในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ จะมีอยู่เพียงราคาเดียว ไม่ว่าจะทำการซื้อขาย ณ ส่วนใดของตลาด (perfect knowledge) ดังนั้นหากราคาสินค้าชนิดเดียวกันในตลาดแห่งนี้มีราคาสูงกว่าตลาดแห่งอื่น ผู้ขาย/ผู้ผลิตสินค้านั้นก็จะนำสินค้าของตนไปขายในตลาดแห่งนั้นเพื่อจะได้ขายในราคาที่สูงด้วย หรือถ้าหากเป็นกรณีที่ผู้ขาย/ผู้ผลิตรายหนึ่งขึ้นราคาสินค้า ผู้ซื้อก็จะทราบได้ทันทีและหันไปซื้อสินค้าจากผู้ขายรายอื่น

ในโครงสร้างของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ มักจะไม่มีผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดเพราะมีผู้ประกอบการจำนวนมากเป็นอิสระจากกันและผู้ประกอบการทุกรายแข่งขันกัน มีผู้ซื้อจำนวนมากและผู้ขายจำนวนมาก ผู้ประกอบการแต่ละรายจึงมีส่วนแบ่งตลาดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น การตัดราคาของผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดไม่ได้มีผลกระทบต่อตลาดทั้งหมด นอกจากนี้ ผู้ประกอบการแต่ละรายไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะกำจัดคู่แข่งให้ออกไปจากตลาด รวมถึงไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะกีดกันหรือสร้างอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของคู่แข่งรายใหม่ได้ ดังนั้นระดับราคาสินค้าและบริการจะค่อยๆ ลดต่ำลงมาเรื่อยๆ ภายใต้แรงกดดันของการแข่งขันจนเท่ากับระดับต้นทุนส่วนเพิ่มของหน่วยสุดท้าย (marginal cost) ในการผลิต การพยายามขึ้นราคาก็ไม่อาจทำให้ได้รับกำไรส่วนเกินเพราะคู่แข่งผลิตสินค้าเหมือนกันใช้ทดแทนกันได้ เมื่อผู้ประกอบการขึ้นราคาสินค้าของตน ผู้บริโภคก็จะเปลี่ยนไปบริโภคสินค้าอื่นทดแทนทำให้ผู้ประกอบการนั้นเสียส่วนแบ่งตลาด และผู้ประกอบการก็ไม่มีสิ่งจูงใจให้ขายต่ำกว่าราคาตลาด เพราะส่วนแบ่งของผู้ผลิตแต่ละรายมีน้อยมากเมื่อเทียบกับตลาดทั้งหมด ผู้ประกอบการจะสามารถขายสินค้าหรือบริการได้มากเท่าที่ต้องการ แม้ในโลกแห่งความเป็นจริงจะไม่มีตลาดแข่งขันสมบูรณ์อยู่จริง แต่ก็ทำให้เข้าใจได้ว่าผู้ประกอบการจะไม่มีอำนาจเหนือราคา และไม่อาจแสวงหากำไรจากการขึ้นราคาได้ เพราะผู้บริโภคสามารถเปลี่ยนไปใช้สินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการรายอื่นทดแทนได้ จึงไม่มีผู้ประกอบการรายใดที่สามารถขึ้นราคาสินค้าหรือบริการได้โดยไม่สูญเสียส่วนแบ่งตลาดของตน ให้กับผู้ประกอบการรายอื่นที่เป็นคู่แข่งซึ่งขายสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพมากกว่าหรือราคาถูกกว่าได้ โดยเฉพาะเมื่อไม่มีการร่วมกันจำกัดราคา ผู้ประกอบการจะถูกกดดันจากการแข่งขันทำให้ระดับราคาสินค้ามีราคาถูกลงเพื่อให้ธุรกิจอยู่รอดจากการแข่งขัน เมื่อผู้ประกอบการขายสินค้าคุณภาพดีกว่าและขายสินค้าในราคาต่ำลง ผู้ประกอบการรายอื่นก็จำเป็นต้องลดราคาสินค้าตามเพื่อรักษาส่วนแบ่งของตลาดของตนเอาไว้ ดังนั้นหน่วยผลิตทุกหน่วยในตลาดแข่งขันจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ตามราคา (price-takers) เท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ไม่มีอุปสรรคกีดกันการเข้าสู่ตลาด จึงทำให้ไม่มีหน่วยผลิตใดที่มีอำนาจกำจัดคู่แข่งเพื่อจำกัดการแข่งขันให้น้อยลงได้<sup>4</sup>

อย่างไรก็ดี ตลาดแข่งขันสมบูรณ์เป็นเพียงตลาดในอุดมคติเท่านั้น ในธุรกิจที่แท้จริงนั้นเป็นการยากที่จะพบตลาดที่มีลักษณะดังกล่าวครบถ้วนทุกประการ หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่มีอยู่เลยที่อาจพบได้ก็เป็นเพียงตลาดที่ใกล้เคียงกับตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์เท่านั้น เช่น ตลาดหุ้น หรือตลาดสินค้าที่สามารถส่งออกจำหน่ายได้ทั่วโลก ซึ่งได้แก่ตลาดสินค้าหลักทางการเกษตร เช่น ข้าวเปลือก อ้อย มันสำปะหลัง ยางพารา เป็นต้น แต่การศึกษาเรื่องตลาดแข่งขันสมบูรณ์จะเป็น

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40



พื้นฐานและเปรียบเทียบกับตลาดรูปแบบอื่นๆ ในประเด็นต่างๆ เช่น การจัดสรรทรัพยากร การกำหนดราคา พฤติกรรมของผู้บริโภคและผู้ผลิต และบทบาทของรัฐบาล

## 2.2.2 ตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfectly Competitive Market)

ตลาดในระบบเศรษฐกิจปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า เป็นตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์แทบทั้งสิ้น ซึ่งลักษณะโดยทั่วไปของตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์คือ สินค้ามีความแตกต่างกันจนไม่สามารถนำมาใช้แทนกันได้อย่างสมบูรณ์ มีคุณภาพหรือมาตรฐานแตกต่างกันจนทำให้ผู้ซื้อเกิดความพอใจในสินค้าของผู้ผลิตคนใดคนหนึ่งมากกว่า ส่วนจำนวนผู้ซื้อและผู้ขาย/ผู้ผลิตนั้นไม่จำเป็นเสมอไปว่าจะต้องมีจำนวนมากอย่างเช่นตลาดที่มีแข่งขันสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามการจำหน่ายสินค้าของผู้ขาย/ผู้ผลิตแต่ละรายมีปริมาณเป็นจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณสินค้าทั้งหมดที่เสนอขายในตลาด แต่อย่างไรก็ตามผู้ขาย/ผู้ผลิตแต่ละรายจะมีอิทธิพลในการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการอยู่บ้างตามส่วนที่ตนจำหน่าย โดยการกำหนดราคาจะสามารถทำได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานะแวดล้อมเป็นกรณีๆไป ในตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์สามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

### 2.2.2.1 ตลาดผูกขาดหรือตลาดผู้ขายรายเดียว (Pure Monopoly)

เป็นตลาดที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ มีลักษณะหรือข้อสมมุติฐาน ดังนี้

1. มีผู้ขาย/ผู้ผลิตเพียงรายเดียว (single seller) เรียกว่า ผู้ผูกขาด (monopolist)
2. สินค้ามีลักษณะไม่เหมือนใคร เป็นสินค้าหายากไม่สามารถใช้แทนกันได้ เช่น ผู้ผลิตวัคซีนป้องกันโรคเอดส์ได้รายแรกและรายเดียว หรือการประปานครหลวงซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่ผูกขาดในเรื่องน้ำประปา จึงไม่มีสินค้าอื่นทดแทนได้ ทำให้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากต้องซื้อสินค้านั้นจากผู้ผูกขาด
3. ผู้ขาย/ผู้ผลิตสามารถกำหนดราคาสินค้าหรือปริมาณขายได้ เนื่องจากไม่มีคู่แข่งทางการค้า โดยจะกำหนดราคาอย่างใดก็ได้ หรืออาจเลือกวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจนอกเหนือไปจากการแสวงหากำไรสูงสุดก็ได้ เช่น แสวงหายอดขายสูงสุด

4. ผู้ผลิตสามารถกีดกันไม่ให้คู่แข่งรายอื่นเข้ามาแข่งขัน เนื่องจากผู้ผลิตในตลาดนี้จะผูกขาดสินค้าแต่เพียงผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็นการได้รับสัมปทาน เป็นสินค้าที่คิดริเริ่มขึ้นใหม่ (สิทธิบัตร) การประหยัดต่อขนาด หรือผู้ประกอบการเดิมกลับแก๊งหรือกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาด จึงทำให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาแข่งขันไม่ได้ หรือเข้ามาได้ด้วยความยากลำบาก

การเกิดตลาดผูกขาดหรือตลาดผู้ขายรายเดียว เกิดจากสาเหตุสำคัญดังต่อไปนี้

1. ผู้ผลิตเป็นเจ้าของหรือควบคุมวัตถุดิบ ในการผลิตสินค้าแต่เพียงผู้เดียว (monopoly resource) เช่น บริษัท DeBeers ในแอฟริกาใต้เป็นเจ้าของเหมืองแร่ที่จะนำมาผลิตเป็นเพชรประมาณร้อยละ 80 ของทรัพยากรที่ใช้ผลิตเพชรแม้ว่าจะไม่เป็นเจ้าของทรัพยากรทั้งหมด แต่การที่บริษัท DeBeers เป็นเจ้าของทรัพยากรในปริมาณที่มากเช่นนี้ ทำให้บริษัทมีอำนาจในการกำหนดราคาและเป็นอุปสรรคทำให้ผู้ผลิตรายอื่นๆ ไม่สามารถเข้าสู่อุตสาหกรรมการผลิตเพชรได้<sup>5</sup>

2. ผู้ผลิตหลายรายตกลงรวมตัวกันผูกขาดการผลิต โดยยุบรวมเป็นบริษัทเดียวกัน หรือผู้ผลิตรายอื่นมีความสามารถทางการผลิตหรือเงินทุนต่ำกว่า ทำให้ต้องออกไปจากธุรกิจจนสุดท้ายเหลือผู้ผลิตรายเดียวในธุรกิจนั้น

3. ผู้ผลิตได้รับสัมปทาน หรือลิขสิทธิ์ตามกฎหมายให้ดำเนินกิจการเพียงรายเดียว หรือได้รับสิทธิทางการค้าที่เจ้าของอนุญาตให้ผู้ผลิตดำเนินการผลิต แต่เพียงผู้เดียวในอาณาเขตที่กำหนดไว้ คือ การที่รัฐบาลออกกฎหมายเพื่อให้สิทธิ์แก่ผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งเป็นผู้ผูกขาดการผลิตสินค้าและบริการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอาจจะเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐบาลก็ได้ สาเหตุที่ทำให้เกิดการผูกขาดลักษณะนี้อาจเกิดจาก

1.) รัฐบาลต้องการจำกัดปริมาณการผลิตสินค้าและบริการที่เป็นอบายมุข (demerit goods) เช่น การออกสลากกินแบ่ง เหล้า บุหรี่ บ่อนการพนัน เป็นต้น

2.) รัฐบาลต้องการสร้างแรงจูงใจ (incentive) ให้ผู้ผลิตมีการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศโดยการออกกฎหมายลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เพื่อให้ผู้คิดค้นเป็นผู้ผูกขาดในระยะเวลาหนึ่ง รวมทั้งการให้สัมปทานแก่ผู้ผลิตที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงเพื่อให้ความมั่นใจแก่ผู้ผลิต เช่น การให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ

<sup>5</sup> ศศิวิทย์ วงษ์มณฑา. ตลาดผูกขาด(Monopoly). [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: [http://www.huso.buu.ac.th/Department/economics/Arm/Course/Micro\\_I/บทที่7.pdf](http://www.huso.buu.ac.th/Department/economics/Arm/Course/Micro_I/บทที่7.pdf) [2554, ตุลาคม 9]

3.) รัฐบาลต้องการควบคุม ไม่ให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบางอย่างมากเกินไป (overexploitation) เช่น การให้สัมปทานป่าไม้ (ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีการให้สัมปทานป่าไม้แล้ว) เป็นต้น

4. เกิดการประหยัดจากขนาดของการผลิต (economies of scale) ทำให้ต้นทุนเฉลี่ยในระยะยาวลดลง ตัวอย่างเช่น โรงงานผลิตไฟฟ้า ถ้าไม่มีขนาดใหญ่หรือมีปริมาณการผลิตที่สูงแล้ว จะไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำได้ ผลจากการประหยัดต่อขนาดทำให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้สินค้าที่มีราคาถูก เนื่องจากการผลิตเป็นจำนวนมากทำให้ต้นทุนต่ำในกรณีนี้จึงทำให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาทำการแข่งขันได้ยาก เพราะถ้ามีขนาดการผลิตที่เล็กแล้วต้นทุนก็จะสูงมาก และไม่เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต

เมื่อไม่มีสินค้าอื่นที่เข้าทดแทนกันได้ดีและมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด จึงทำให้เกิดการผูกขาด ผู้ผูกขาดในฐานะที่เป็นผู้ขาย/ผู้ผลิตเพียงรายเดียว จึงไม่ต้องแข่งขันโดยตรงกับคู่แข่ง (ไม่มีคู่แข่ง) แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ผูกขาดอาจต้องเผชิญกับการแข่งขันโดยอ้อมในลักษณะต่างๆ เช่น การแข่งขันกับสินค้าชนิดอื่นที่ผู้บริโภคต้องซื้อภายใต้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด การแข่งขันกับสินค้าอื่นที่เข้าทดแทนกันได้บ้างแต่อาจไม่ดีนัก หรือแข่งขันกับผู้ผลิตอื่นนอกตลาดที่พร้อมจะเข้ามาแข่งขันในตลาด (potential producer)<sup>6</sup>

### 2.2.2.2 ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด หรือตลาดผู้ขายมากมาย (Monopolistic Competitive)

เป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นโดย โจน โรบินสัน (Joan Robinson) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ และเอ็ดเวิร์ด แชมเบอร์ลิน (Edward Chamberlin) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน การพัฒนาแนวคิดนี้เกิดขึ้นเนื่องจาก ข้อสมมุติพื้นฐานของทฤษฎีว่าด้วยตลาดแข่งขันสมบูรณ์และตลาดผูกขาดไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง จึงทำให้มีผู้ที่พยายามจะอธิบายตลาดให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด หรือตลาดผู้ขายมากมายมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ผู้ขาย/ผู้ผลิตมีจำนวนมาก การที่มีผู้ขาย/ผู้ผลิตจำนวนมากตามความหมายของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดหรือตลาดผู้ขายมากมายนี้ ไม่ได้หมายความว่าต้องมีจำนวนมากเหมือนเช่นในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ แต่จะต้องมีผู้ขาย/ผู้ผลิตที่มากเพียงพอที่จะทำให้ผู้ขายแต่

<sup>6</sup> วิรุณศิริ ใจมา, เศรษฐศาสตร์จุลศาสตร์ภาค 1, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.)

ละรายมีอิทธิพลต่อระดับราคาสินค้าในตลาดน้อยมาก และทำให้การดำเนินนโยบายของผู้ผลิตรายหนึ่งๆ ไม่กระทบต่อผู้ผลิตรายอื่นๆในตลาด

2. สินค้ามีลักษณะแตกต่างกันแต่สามารถใช้ทดแทนกันได้ กล่าวคือสินค้าในตลาดอาจมีความแตกต่างกันทางกายภาพ (physical difference) หรือแตกต่างกันในตัวสินค้าอย่างแท้จริง (real difference) เช่น รถยนต์กับรถบรรทุก นอกจากนี้สินค้าในตลาดอาจแตกต่างกันในสายตาของผู้บริโภค (perceived difference) โดยที่ตัวสินค้าทางกายภาพแล้วไม่แตกต่างกัน โดยสิ่งที่ทำให้ผู้บริโภคมองว่าสินค้าแตกต่างกัน ได้แก่ ตราสินค้า (ยี่ห้อ) คุณภาพ ราคา บรรจุภัณฑ์ และการโฆษณา เป็นต้น จากการศึกษาที่สินค้ามีความแตกต่างกันนี้ ทำให้ผู้ผลิตมีอำนาจผูกขาดในผลผลิตของตนได้บ้างแต่ไม่มากนัก และถ้าหากตั้งราคาสูงเกินไป จะทำให้ผู้บริโภคหันไปซื้อสินค้าจากผู้ผลิตรายอื่นมาทดแทน

3. ผู้ขาย/ผู้ผลิตสามารถเข้าและออกจากตลาดได้อย่างเสรี และปราศจากการกีดขวางจากผู้ผลิตรายเดิม ซึ่งเมื่อมีผู้ผลิตรายใดที่ได้กำไรเกินปกติจะเป็นเหตุจูงใจให้ผู้ผลิตรายใหม่ๆ เข้าสู่ตลาดเรื่อยๆ จนกระทั่งในระยะยาวผู้ผลิตทุกรายที่มีอยู่ในตลาดได้รับเพียงกำไรปกติเท่านั้น

จากลักษณะของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดดังกล่าวข้างต้น จะพบว่าเป็นลักษณะที่ตลาดมีผู้ขายเป็นจำนวนมาก และการที่ผู้ผลิตสามารถเข้าและออกตลาดได้อย่างเสรีปราศจากการกีดขวางนี้ คล้ายกับลักษณะของตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ ส่วนลักษณะสินค้าที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งทำให้ผู้ผลิตมีอำนาจผูกขาดในสินค้าของตนบ้างนี้จะมิลักษณะคล้ายกับตลาดผูกขาด ดังนั้นตลาดนี้จึงมีชื่อเรียกว่า ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด

ตลาดสินค้าและบริการส่วนใหญ่ในโลกแห่งความเป็นจริง มีลักษณะอยู่ในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด หรือตลาดผู้ขายมากมาย ตัวอย่างของสินค้าที่อยู่ในตลาดประเภทนี้ ได้แก่ สบู่ ยา สีสัน รองเท้า เครื่องประดับ เสื้อผ้า อาหาร รวมถึงบริการเสริมสวย ตัดผม และนวดแผนไทย เป็นต้น<sup>7</sup>

### 2.2.2.3 ตลาดผู้แข่งขันน้อยราย (Oligopoly)

เป็นตลาดที่มีลักษณะบางส่วนคล้ายกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์และมีบางส่วนที่คล้ายกับตลาดผูกขาด ดังมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 244.

1. ตลาดผู้แข่งขันน้อยรายนี้จะมีผู้ขาย/ผู้ผลิตตั้งแต่สองรายขึ้นไป โดยจำนวนผลผลิตของผู้ผลิตแต่ละราย จะมีสัดส่วนที่ค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับจำนวนผลผลิตทั้งหมดของตลาด หรือมีการกระจุกตัวของกลุ่มผู้ผลิตรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย หากในตลาดมีผู้ผลิตเพียงสองราย (duopoly) ในการดำเนินนโยบายของผู้ผลิตรายหนึ่งๆ จะส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตรายอื่นในตลาด และเมื่อผู้ผลิตรายอื่นได้รับผลกระทบ ย่อมจะปรับนโยบายของตน เพื่อรักษาระดับกำไรของตน หรือเพื่อตอบโต้กลับไป อาจกล่าวโดยย่อว่าผู้ผลิตแต่ละรายในตลาดผู้ขายน้อยรายต่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน หรือมีความขึ้นอยู่กับกันและกัน (interdependence) ซึ่งลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดแนวโน้ม 2 ประการด้วยกัน คือ

ก. ผู้แข่งขันจะพยายามรวมตัวกันเพื่อดำเนินนโยบายเดียวกัน และขจัดความขัดแย้งออกไป

ข. ผู้แข่งขันจะมีความแตกแยกกัน

2. สินค้าอาจมีลักษณะคล้ายกัน หรือมีลักษณะต่างกันแต่สามารถทดแทนกันได้ หากผู้ผลิตแต่ละรายผลิตสินค้าที่มีลักษณะคล้ายกันหรือเป็นสินค้าที่ใช้ทดแทนกันได้ดี เช่น ซีเมนต์ เหล็กกล้า สังกะสี อลูมิเนียม เป็นต้น ตลาดผู้ขายน้อยรายที่มีสินค้าคล้ายกันดังกล่าวเรียกว่าตลาดผู้ขายน้อยรายแท้จริง (pure oligopoly) และถ้าสินค้าในตลาดมีลักษณะแตกต่างกันแต่สามารถทดแทนกันได้ เรียกว่าตลาดผู้ขายน้อยรายที่สินค้าแตกต่างกัน (differentiated oligopoly) เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้า โทรศัพท์มือถือ ผงซักฟอก เครื่องดื่ม น้ำมันพืช เป็นต้น

3. ผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาแข่งขันได้ยาก อุปสรรคของการเข้ามาแข่งขันอาจเกิดจากข้อกำหนดของกฎหมาย หรืออาจเป็นอุปสรรคโดยธรรมชาติ (natural oligopoly) ลักษณะของอุปสรรคโดยธรรมชาติ เช่น ผู้ผลิตรายเดิมในตลาดมีโครงสร้างต้นทุนการผลิตต่ำ ซึ่งเป็นผลมาจากการประหยัดต่อขนาดและตลาดมีขนาดไม่ใหญ่พอที่จะรองรับผู้ผลิตรายใหม่ หรือผู้ผลิตรายเดิมสามารถผลิตผลผลิตได้เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภคในตลาดแล้ว เป็นต้น<sup>8</sup>

ในโครงสร้างตลาดผู้ขายน้อยรายจะมีผู้ประกอบการจำนวนหนึ่ง ซึ่งผู้ประกอบการทุกรายอาจมีส่วนแบ่งไม่มาก แต่มีส่วนแบ่งในระดับที่ใกล้เคียงกัน ไม่มีรายใดมีอำนาจเหนือตลาด ต่างฝ่ายต่างก็คานอำนาจกันอยู่ ผู้ประกอบการสามารถคาดเดาพฤติกรรมหรือปฏิกิริยาโต้ตอบของผู้แข่งขันในตลาดรายอื่นได้ ดังนั้นผู้ประกอบการจึงมักเลี่ยงการแข่งขัน โดยจะรวมตัวกันตั้งแต่สองราย

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 250.

ขึ้นไป อย่างไรก็ตามหากผู้ประกอบการรายหนึ่งมีส่วนแบ่งในตลาดห่างจากผู้ประกอบการรายถัดไปหลายรายรวมกันอยู่มาก ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งมากที่สุดก็อาจมีอำนาจเหนือตลาดและสามารถกระทำการใดๆ ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในตลาด<sup>9</sup>

ตารางที่ 1 ลักษณะโครงสร้างของตลาดที่มีการแข่งขันแบบต่างๆ<sup>10</sup>

ชนิดของการแข่งขัน	การแข่งขันสมบูรณ์	การแข่งขันกึ่งผูกขาด	การแข่งขันที่มีผู้ผลิตน้อยราย ก. ผลิตสินค้าเหมือนกัน	การแข่งขันที่มีผู้ผลิตน้อยราย ข. ผลิตสินค้าต่างกัน	การผูกขาดสมบูรณ์
จำนวนของผู้ผลิต	ผู้ผลิตมีจำนวนมาก (ผู้ผลิตทุกรายเป็นเพียงรายย่อย)	ผู้ผลิตมีจำนวนมาก	ผู้ผลิตมีจำนวน 2-3 ราย	ผู้ผลิตมีจำนวน 2-3 ราย	ผู้ผลิตมีเพียง 1 ราย
ลักษณะสินค้าของผู้ผลิตแต่ละราย	ผลิตสินค้าเหมือนกันทุกประการ	สินค้าแตกต่างกัน แต่สามารถใช้ทดแทนกันได้	เหมือนกันทุกประการ	สินค้าแตกต่างกัน แต่สามารถใช้ทดแทนกันได้	ขาดสินค้าที่จะใช้แทนได้ดี
ตัวอย่างชนิดสินค้า	ไม่มี แต่ที่ใกล้เคียงคือ สินค้าเกษตรกรรม เช่น ข้าว ฝ้าย ปอ ไซ้ไก่	ผงซักฟอก สบู่ ยาสีฟัน	น้ำมันเครื่องยนต์ ปูนซีเมนต์ สังกะสี	รถยนต์ พิมพ์ดีด เครื่องใช้ไฟฟ้า	กิจการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา รถไฟ
อำนาจกำหนดราคา	ไม่มีเลย ต้องกำหนดราคาตามตลาด ถ้า	มีอยู่พอสมควร แต่ถ้าตั้งราคาสูงกว่าของ	มีอยู่บ้างโดยการรวมหัวกันตั้งราคา หรือ	มีอยู่บ้างแต่ควรสอดคล้องกับราคาของคู่แข่ง	มีอำนาจเต็มที่เพราะขาดคู่แข่ง

<sup>9</sup> ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 48.

<sup>10</sup> วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค, (กรุงเทพมหานคร : ไทวีพัฒนา, 2542.) หน้า 138-139

	กำหนดราคาสูงกว่าตลาดจะขายไม่ได้เลย	คู่แข่งมากเกินไปก็เสี่ยงกับการสูญเสียลูกค้าจำนวนมาก	ตั้งราคาตามผู้นำ (price leader)	แข่งขัน	
<b>วิธีการจำหน่ายสินค้า</b>	ไม่มีความจำเป็นต้องจูงใจผู้ซื้อด้วยการโฆษณาหรือส่งเสริมการจำหน่าย	การเพิ่มการจำหน่ายนิยมใช้วิธีการโฆษณาและปรับปรุงคุณภาพของสินค้ามากกว่าการลดราคา	การเพิ่มการจำหน่ายใช้วิธีการโฆษณาและปรับปรุงคุณภาพของสินค้าแทนการลดราคา	การเพิ่มการจำหน่ายใช้วิธีการโฆษณาและพัฒนาคุณภาพของสินค้าแทนการลดราคา	สามารถเพิ่มการจำหน่ายโดยไม่ต้องลดราคาด้วยการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าหรือโฆษณา
<b>ระดับราคาสินค้า</b>	ต่ำกว่าตลาดแบบอื่นๆ	สูงกว่าตลาดที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์	สูงกว่าในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด	สูงกว่าในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด	สูงกว่าตลาดแบบใดๆ
<b>กำไร ณ ระดับผลผลิต</b>	กำไรเกินปกติจะหมดไปในระยะยาว	ในระยะยาวจะมีกำไรปกติ	มีกำไรเกินปกติในระยะยาว	มีกำไรเกินปกติในระยะยาว	มีกำไรเกินปกติในระยะยาว

### 2.3 ทฤษฎีการกำหนดราคา

กลไกราคาเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ปัญหา ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งเมื่อเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานของกลไกราคาแล้ว จะทำให้เข้าใจการทำงานในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมได้ดียิ่งขึ้น ราคาจะกำหนดขึ้นมาจากฝ่ายผู้ซื้อและฝ่ายผู้ขาย ซึ่งแสดงออกมาในรูปของความต้องการซื้อ (อุปสงค์) และความต้องการขาย (อุปทาน) หรือกล่าวได้ว่าราคากำหนดขึ้นมาจากอุปสงค์และอุปทาน

### 2.3.1 อุปสงค์ (Demand)

อุปสงค์ คือรายการ (schedule) ที่แสดงถึงจำนวนต่างๆ ของสินค้าชนิดหนึ่งที่ผู้บริโภคเต็มใจซื้อ และสามารถซื้อได้ในแต่ละระดับราคาที่เป็นไปได้ของสินค้าชนิดนั้น ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เมื่อกำหนดให้สิ่งอื่นๆคงที่ แต่ถ้าหากพิจารณาเฉพาะจำนวนสินค้าชนิดหนึ่งที่ผู้บริโภคเต็มใจซื้อ และสามารถซื้อได้ ณ ระดับราคาใดราคาหนึ่ง จะเรียกจำนวนสินค้า ณ ระดับราคาหนึ่งๆนี้ว่า ปริมาณซื้อ (quantity demanded) ดังนั้นอาจกล่าวโดยย่อว่า อุปสงค์ คือรายการที่แสดงปริมาณซื้อ ในทุกระดับราคาที่เป็นไปได้ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

ในเรื่องของปริมาณซื้อนั้น จะวัดออกมาเป็นจำนวนสินค้าต่อหน่วยของเวลา (per unit of time) เช่น ปริมาณซื้อปากกาที่ระดับราคาตัวละ 10 บาทเท่ากับ 250 ตัวต่อเดือน เป็นต้น ซึ่งหน่วยของเวลาอาจเป็นได้ทั้งชั่วโมง วัน เดือน หรือปี หากไม่ระบุหน่วยของเวลา จำนวนที่แสดงถึงปริมาณซื้อจะไม่มีคามหมายแต่อย่างใด

อุปสงค์และปริมาณซื้อในทางเศรษฐศาสตร์ มีความหมายแตกต่างจากความต้องการซื้อสินค้าในความหมายทั่วไป เนื่องจากอุปสงค์และปริมาณซื้อเป็นความต้องการซื้อที่มาจากความเต็มใจ (willing) และมีเงินที่จะซื้อหรือมีความสามารถซื้อ (able to purchase) ซึ่งอุปสงค์ในความหมายลักษณะนี้ถือว่าเป็นอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพ (effective demand)

จากความหมายของอุปสงค์ข้างต้นสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. อุปสงค์ต่อราคา (price demand) เป็นการพิจารณาถึงปริมาณซื้อสินค้าหรือบริการชนิดหนึ่งในแต่ละระดับราคาของสินค้าชนิดนั้น แต่โดยทั่วไปมักเรียกในแบบย่อว่า อุปสงค์เท่านั้น

2. อุปสงค์ต่อรายได้ (income demand) เป็นการพิจารณาถึงปริมาณซื้อสินค้าชนิดหนึ่งในแต่ละระดับรายได้ของผู้บริโภค

3. อุปสงค์ต่อราคาสินค้าชนิดอื่น (cross demand) เป็นการพิจารณาถึงปริมาณซื้อสินค้าชนิดหนึ่งในแต่ละระดับราคาของสินค้าชนิดอื่น<sup>11</sup>

กฎของอุปสงค์ (law of demand) อธิบายว่า เมื่อกำหนดให้สิ่งอื่นๆคงที่ ถ้าราคาของสินค้าชนิดหนึ่งถูกลง ปริมาณซื้อสินค้าชนิดนั้นจะมากขึ้น และในทางกลับกันถ้าราคาสินค้าชนิด

<sup>11</sup> วิรุณศิริ ใจมา, เศรษฐศาสตร์จุลศาสตร์ภาค 1, หน้า 34



หนึ่งแพงขึ้น ปริมาณซื้อสินค้าชนิดนั้นจะน้อยลง ซึ่งราคาสินค้าชนิดหนึ่งจะแปรผกผันกับราคาของสินค้าชนิดนั้น

คำว่า “สิ่งอื่นๆ” ซึ่งกำหนดให้คงที่ในกฎของอุปสงค์ หมายถึงปัจจัยอื่นๆ ทุกปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาซื้อสินค้าชนิดนั้น ซึ่งแม้ว่าในความเป็นจริงปัจจัยเหล่านี้อาจจะไม่คงที่ สิ่งอื่นๆหรือปัจจัยอื่นๆนี้ ได้แก่ รายได้ของผู้บริโภค ราคาของสินค้าชนิดอื่นที่เกี่ยวข้อง รสนิยมของผู้บริโภค และจำนวนผู้บริโภค เป็นต้น

คำว่า “ราคา” ที่ใช้ในกฎของอุปสงค์ หมายถึง ราคาสัมพัทธ์ (relative price) ซึ่งราคาสัมพัทธ์ หมายถึง ราคาของสินค้าชนิดหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับราคาของสินค้าอื่นๆ หรือเปรียบเทียบกับราคาของสินค้าโดยรวม ดังนั้นราคาสัมพัทธ์จึงแตกต่างจากราคาที่เป็นตัวเงิน (money price) โดยราคาที่เป็นตัวเงิน หมายถึงราคาที่จ่ายเป็นจำนวนเงินจริงเมื่อซื้อสินค้า เช่น ในขณะที่ราคาที่เป็นตัวเงินของสินค้าโดยรวมแพงขึ้นร้อยละ 10 แต่ราคาที่เป็นตัวเงินของสินค้า A แพงขึ้นร้อยละ 7 แสดงว่าราคาสัมพัทธ์ของสินค้า A ถูกลงร้อยละ 3 และจากกฎของอุปสงค์ เมื่อราคาสัมพัทธ์ของสินค้า A ถูกลง ปริมาณซื้อสินค้า A ของผู้บริโภคจะมากขึ้น แม้ว่าราคาที่เป็นตัวเงินของสินค้า A จะแพงขึ้น

การพิจารณาในระยะสั้น ราคาที่เป็นตัวเงินสามารถใช้แทนราคาสัมพัทธ์ได้ เพราะในระยะสั้นราคาของสินค้าอื่นๆ หรือราคาของสินค้าโดยรวม มักจะไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนแปลงน้อย แต่ในระยะยาว ราคาที่เป็นตัวเงินไม่สามารถใช้แทนราคาสัมพัทธ์ได้ เพราะราคาของสินค้าอื่นๆ หรือราคาของสินค้าโดยรวม มักจะมีการเปลี่ยนแปลง

สาเหตุที่ทำให้ปริมาณซื้อสินค้าชนิดหนึ่งแปรผกผันกับราคาของสินค้าชนิดนั้น มีด้วยกัน 2 สาเหตุ คือ

1. ผลทางรายได้ (income effect) เป็นกรณีที่ถ้าหากราคาสินค้าแพงขึ้น ในขณะที่รายได้ของผู้บริโภคเท่าเดิม จะมีผลทำให้ผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าได้ในจำนวนน้อยลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้บริโภคมีอำนาจซื้อหรือรายได้แท้จริงลดลง ในทางกลับกันหากราคาสินค้าถูกลง ในขณะที่รายได้ของผู้บริโภคเท่าเดิม จะมีผลทำให้ผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าได้ในจำนวนที่เพิ่มขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้บริโภคมีอำนาจซื้อหรือมีรายได้แท้จริงเพิ่มขึ้น

2. ผลทางการทดแทน (substitution effect) เป็นกรณีที่ถ้าหากราคาของสินค้าชนิดหนึ่งแพงขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับราคาสินค้าโดยรวม (ราคาสัมพัทธ์ของสินค้าแพงขึ้น) ผู้บริโภคจะหันไปซื้อสินค้าชนิดอื่นทดแทน และจะซื้อสินค้าชนิดนั้นลดลง ในทางกลับกันถ้าราคาของสินค้าชนิด

หนึ่งถูกลง เมื่อเปรียบเทียบกับราคาสินค้าโดยรวม (ราคาสัมพัทธ์ของสินค้าถูกลง) ผู้บริโภคจะหันมาซื้อสินค้าชนิดนั้นมากขึ้น เพื่อนำไปทดแทนสินค้าชนิดอื่น<sup>12</sup>

โดยทั่วไปอุปสงค์สามารถแบ่งออกเป็น อุปสงค์ส่วนบุคคล และอุปสงค์ตลาด อุปสงค์ส่วนบุคคล (individual demand) หมายถึงอุปสงค์สำหรับสินค้าชนิดหนึ่งของผู้บริโภคคนใดคนหนึ่งเท่านั้น ส่วนอุปสงค์ตลาด (market demand) หมายถึงอุปสงค์สำหรับสินค้าชนิดหนึ่งของผู้บริโภคทั้งหมดในตลาด หรือปริมาณซื้อสินค้าชนิดหนึ่งในทุกระดับราคาที่เป็นไปได้ของผู้บริโภคทั้งหมดในตลาด

ปัจจัยที่กำหนดอุปสงค์ (demand determinants) มีหลายปัจจัยด้วยกัน อาทิ

1. ราคาของสินค้า ถ้าราคาของสินค้าชนิดหนึ่งถูกลง ปริมาณซื้อสินค้าชนิดนั้นจะมากขึ้น และในทางกลับกัน ถ้าราคาสินค้าชนิดหนึ่งแพงขึ้น ปริมาณซื้อสินค้าชนิดนั้นจะน้อยลง

2. รายได้ของผู้บริโภค โดยทั่วไปถ้าผู้บริโภคมีรายได้มากขึ้น อุปสงค์สินค้าจะเพิ่มขึ้น และถ้ามีรายได้ลดลง อุปสงค์สินค้าจะลดลงด้วย กล่าวคืออุปสงค์สินค้าชนิดหนึ่งจะแปรผันตามรายได้ของผู้บริโภค ยกเว้นในกรณีที่สินค้าเป็นสินค้าด้อย ซึ่งอุปสงค์ของสินค้าด้อยจะแปรผกผัน หรือเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตรงกันข้ามกับรายได้ของผู้บริโภค

3. ราคาของสินค้าชนิดอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหมายถึงสินค้าที่ใช้ทดแทนกัน และสินค้าที่ใช้ประกอบกัน โดยอุปสงค์สินค้าชนิดหนึ่งจะแปรผกผันตามราคาของสินค้าที่ใช้ทดแทนกัน เช่น ถ้าราคาเนื้อไก่ถูกลง อุปสงค์เนื้อหมูจะลดลง ในทางกลับกันถ้าราคาเนื้อไก่แพงขึ้น อุปสงค์เนื้อหมูจะมากขึ้น เป็นต้น ส่วนอุปสงค์สินค้าชนิดหนึ่งจะแปรผกผันกับราคาของสินค้าที่ใช้ประกอบกัน เช่น ถ้าราคาน้ำหมึกแพงขึ้น อุปสงค์ปากกาหมึกซึมจะลดลง ในทางกลับกันถ้าราคาน้ำหมึกลดลง อุปสงค์ปากกาหมึกซึมจะมากขึ้น เป็นต้น

4. รสนิยมของผู้บริโภค หากผู้บริโภคมีรสนิยมต่อสินค้าชนิดหนึ่งเปลี่ยนไป ย่อมทำให้อุปสงค์สินค้าชนิดนั้นเปลี่ยนแปลงไปด้วย เช่น ในปัจจุบันผู้บริโภคสนใจในเรื่องสุขภาพมากขึ้น จึงหันมานิยมผลิตภัณฑ์เสริมอาหารมากขึ้น ซึ่งมีผลทำให้อุปสงค์ผลิตภัณฑ์เสริมอาหารเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

5. จำนวนผู้บริโภค เช่น ถ้ามีจำนวนเด็กเพิ่มขึ้น จะมีผลทำให้อุปสงค์ตลาดของเสื้อผ้าเด็กเพิ่มขึ้น หรือถ้าจำนวนของประชากรลดลง จะมีผลทำให้อุปสงค์ตลาดของข้าวลดลง เป็นต้น

6. การคาดคะเนเกี่ยวกับราคาสินค้าในอนาคต ถ้าผู้บริโภคคาดว่าราคาสินค้าชนิดหนึ่งจะแพงขึ้นในอนาคต จะมีผลทำให้อุปสงค์สินค้าชนิดนั้นเพิ่มขึ้น (แม้ว่าในขณะที่ราคาสินค้าจะยังคงเท่าเดิม) การที่อุปสงค์สินค้าชนิดนี้เพิ่มขึ้น เพราะผู้บริโภคซื้อสินค้าที่กักตุนไว้ก่อนที่สินค้าจะมีราคาแพงขึ้นในอนาคต ในทางตรงกันข้ามถ้าผู้บริโภคคาดว่าราคาสินค้าชนิดหนึ่งจะถูกกลงในอนาคต จะมีผลทำให้อุปสงค์สินค้าชนิดนั้นลดลง (แม้ว่าในขณะที่ราคาสินค้าจะยังคงเท่าเดิม) การที่อุปสงค์สินค้าชนิดนี้ลดลง เพราะผู้บริโภคซื้อสินค้าที่กำลังจะถูกกลงในอนาคต

นอกจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัจจัยอย่างอื่นที่กำหนดอุปสงค์ ได้แก่ การคาดคะเนเกี่ยวกับรายได้ในอนาคต ฤดูกาล ระดับการศึกษาของผู้บริโภค การโฆษณาของผู้ขาย ความต้องการออมของผู้บริโภค อุปนิสัยในการใช้จ่าย ลักษณะการจัดเก็บภาษีของรัฐ อัตราดอกเบี้ย และลักษณะการกระจายรายได้ เป็นต้น<sup>13</sup>

### 2.3.2 อุปทาน (Supply)

อุปทาน คือรายการ (schedule) ที่แสดงถึงจำนวนต่างๆของสินค้าชนิดหนึ่งที่ผู้ขายหรือผู้ผลิตเต็มใจขายและสามารถขายได้ในระดับราคาที่เป็นไปได้ของสินค้าชนิดนั้น ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เมื่อกำหนดให้สิ่งอื่นๆคงที่ แต่ถ้าหากพิจารณาเฉพาะจำนวนสินค้าชนิดหนึ่งที่ผู้ขายเต็มใจขายและสามารถขายได้ ณ ระดับราคาใดราคาหนึ่ง จะเรียกจำนวนสินค้า ณ ระดับราคาหนึ่งๆ นี้ว่า ปริมาณขาย (quantity supplied) ดังนั้นอาจกล่าวโดยย่อว่า อุปทานคือรายการที่แสดงปริมาณขายในทุกๆระดับราคาที่เป็นไปได้ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ปริมาณขายจะวัดออกมาเป็นจำนวนสินค้าต่อหน่วยของเวลาเช่นเดียวกับปริมาณซื้อ

กฎของอุปทาน (law of supply) อธิบายว่า เมื่อกำหนดให้สิ่งอื่นๆคงที่ ถ้าราคาของสินค้าชนิดหนึ่งถูกลง ปริมาณขายสินค้าชนิดนั้นจะน้อยลง และในทางกลับกันถ้าราคาสินค้าชนิดหนึ่งแพงขึ้น ปริมาณขายสินค้าชนิดนั้นจะมากขึ้น ซึ่งจะพบว่าปริมาณขายสินค้าชนิดหนึ่งจะแปรผันตามราคาของสินค้าชนิดนั้น

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41.

คำว่า “สิ่งอื่นๆ” ที่กำหนดให้คงที่ในกฎของอุปทาน หมายถึงปัจจัยอื่นๆทุกปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาขายสินค้าชนิดนั้น ซึ่งแม้ว่าในความเป็นจริงปัจจัยเหล่านี้อาจจะไม่คงที่ สิ่งอื่นๆหรือปัจจัยอื่นๆนี้ ได้แก่ ราคาของปัจจัยการผลิต ราคาของสินค้าอื่นที่ผู้ผลิตสามารถผลิตได้ และจำนวนผู้ผลิต เป็นต้น ส่วนคำว่า “ราคา” ที่ใช้ในกฎของอุปทาน หมายถึง ราคาสัมพัทธ์ เช่นเดียวกับกฎของอุปสงค์

การที่ปริมาณขายสินค้าชนิดหนึ่งแปรผันตามราคาของสินค้าชนิดนั้น สามารถอธิบายได้ว่าเมื่อราคาสินค้าแพงขึ้นแล้วปริมาณขายจะเพิ่มขึ้นตาม เนื่องจากต้นทุนของผู้ขายเท่าเดิม แต่ผู้ขายสามารถขายสินค้าในราคาที่แพงขึ้น ซึ่งทำให้ผู้ขายได้กำไรเพิ่มขึ้น ดังนั้นผู้ขายจึงเสนอขายสินค้ามากขึ้น ในทางกลับกันเมื่อราคาสินค้าถูกลงแล้วปริมาณขายจะลดลงตาม เนื่องจากต้นทุนของผู้ขายเท่าเดิม แต่ผู้ขายขายสินค้าได้ในราคาที่ถูกลง ซึ่งทำให้ผู้ขายได้กำไรลดลง ดังนั้นผู้ขายจึงเสนอขายสินค้าลดลง

อุปทานสามารถแบ่งออกเป็น อุปทานส่วนบุคคลและอุปทานตลาด อุปทานส่วนบุคคล (individual supply) หมายถึงอุปทานสำหรับสินค้าชนิดหนึ่งของผู้ขายคนใดคนหนึ่งเท่านั้น และอุปทานตลาด (market supply) หมายถึงอุปทานสำหรับสินค้าชนิดหนึ่งของผู้ขายทั้งหมดในตลาด หรือหมายถึงปริมาณขายสินค้าชนิดหนึ่งในทุกระดับราคาที่เป็นได้ของผู้ขายทั้งหมดในตลาด<sup>14</sup>

ปัจจัยที่กำหนดอุปทาน (supply determinants) มีหลายปัจจัยด้วยกัน อาทิ

1. ราคาของสินค้า ปริมาณขายสินค้าชนิดหนึ่ง ณ ระดับราคาใดราคาหนึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับราคาของสินค้าชนิดนั้น ถ้าราคาของสินค้าชนิดหนึ่งถูกลง ปริมาณขายของสินค้าชนิดนั้นจะน้อยลง และในทางกลับกันถ้าราคาของสินค้าชนิดหนึ่งแพงขึ้น ปริมาณขายของสินค้าชนิดนั้นจะมากขึ้น

2. ราคาของปัจจัยการผลิต เนื่องจากต้นทุนในการผลิตสินค้าขึ้นอยู่กับราคาปัจจัยการผลิต ดังนั้นถ้าราคาของปัจจัยการผลิตเปลี่ยนแปลงไป ย่อมทำให้ต้นทุนการผลิตเปลี่ยนแปลงด้วย กล่าวคือถ้าราคาของปัจจัยการผลิตแพงขึ้นจะทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น และถ้าผู้ผลิตยังคงขายสินค้าในราคาเท่าเดิม ผู้ผลิตจะมีกำไรลดลง และถ้าผู้ผลิตยังคงขายสินค้าได้ในราคาเท่าเดิม ผู้ผลิตจะมีกำไรเพิ่มขึ้น ดังนั้นผู้ผลิตจึงผลิตสินค้าออกมาขายมากขึ้น

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-45.

3. ราคาของสินค้าอื่นที่ผู้ผลิตสามารถผลิตได้ ซึ่งสินค้าอื่นที่ผู้ผลิตสามารถผลิตได้สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ (1) สินค้าชนิดอื่นที่ผู้ผลิตสามารถผลิตทดแทนได้ (substitute in production) เช่น ร้านเบเกอรี่สามารถเลือกผลิตขนมปังทดแทนการผลิตเค้กได้ เป็นต้น และ (2) สินค้าชนิดอื่นที่ผลิตได้พร้อมกันหรือสินค้าประกอบกันในการผลิต (complement in production) เช่น ข้าวสารผลิตออกมาพร้อมกับรำข้าวและแกลบ เป็นต้น

อุปทานของสินค้าชนิดหนึ่ง จะแปรผกผันกับราคาสินค้าชนิดอื่นที่ผู้ผลิตสามารถผลิตได้ เช่น ถ้าราคาขนมปังแพงขึ้น อุปทานเค้กจะลดลง ในทางกลับกันถ้าราคาขนมปังถูกลง อุปทานเค้กจะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากผู้ผลิตสามารถเลือกที่จะผลิตขนมปังทดแทนการผลิตเค้กได้

อุปทานของสินค้าชนิดหนึ่งจะแปรผันตามราคาสินค้าชนิดอื่นที่ผลิตได้พร้อมกัน เช่น ถ้าราคาข้าวสารแพงขึ้น อุปทานของรำข้าวจะเพิ่มขึ้น ในทางกลับกันถ้าราคาข้าวสารถูกลง อุปทานของรำข้าวจะลดลง ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อผลิตข้าวสารแล้วจะได้รำข้าวออกมาด้วยเสมอ

4. จำนวนผู้ผลิต ถ้าจำนวนผู้ผลิตในตลาดสินค้าชนิดหนึ่งเพิ่มขึ้น ย่อมทำให้อุปทานตลาดของสินค้าชนิดนั้นเพิ่มขึ้นด้วย แต่ถ้าจำนวนผู้ผลิตลดลงย่อมทำให้อุปทานตลาดของสินค้าชนิดนั้นลดลงด้วยเช่นกัน

5. เทคโนโลยีการผลิต หากสินค้าชนิดใดใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าในการผลิตย่อมทำให้อุปทานสินค้าชนิดนั้นมีมาก ในทางกลับกันถ้าเทคนิคในการผลิตสินค้าอีกชนิดหนึ่งประสบแต่ปัญหาในการผลิตย่อมทำให้อุปทานสินค้าอีกชนิดนั้นลดลงด้วย

6. การคาดคะเนเกี่ยวกับราคาในอนาคต ถ้าผู้ขายคาดว่าราคาสินค้าชนิดหนึ่งที่ขายนั้นจะแพงขึ้นในอนาคต ผู้ขายจะกักตุนสินค้าชนิดนั้นและเก็บไว้ขายในอนาคต จึงทำให้อุปทานสินค้าชนิดนั้นในปัจจุบันลดลง ในทางกลับกันถ้าผู้ขายคาดว่าราคาสินค้าชนิดหนึ่งที่ขายนั้นจะถูกกลงในอนาคต ผู้ขายจะเร่งระบายสินค้าที่มีอยู่ออกขายให้มากที่สุด เพราะเกรงว่าสินค้าที่มีอยู่ในสต็อกจะขายได้ในราคาที่ถูกลงในอนาคต ดังนั้นอุปทานสินค้าในปัจจุบันจึงมีมากขึ้น

7. สภาพดินฟ้าอากาศ มีผลกระทบต่อปริมาณการเสนอขายสินค้า โดยเฉพาะสินค้าเกษตร สภาพอากาศที่เอื้ออำนวยจะส่งผลให้ปริมาณสินค้าเพิ่มขึ้น

นอกจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัจจัยอย่างอื่นที่กำหนดอุปทาน ได้แก่ (1) นโยบายหรือจุดมุ่งหมายของผู้ผลิต (2) ปัจจัยกำหนดอื่นที่เกิดจากมนุษย์ เช่น การออกกฎหมาย นโยบายของรัฐ การเก็บภาษีอากร การนัดหยุดงาน สงคราม เป็นต้น และ (3) ปัจจัยกำหนดอื่นที่ไม่ได้

เกิดจากมนุษย์ เช่น โรคระบาด ไฟไหม้ และภัยพิบัติต่างๆ เป็นต้น<sup>15</sup>

### 2.3.3 ดุลยภาพของตลาด (Market Equilibrium)

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม กลไกราคา (price mechanism) เป็นสิ่งสำคัญในการควบคุมอุปสงค์และอุปทานในตลาดให้เกิดความสมดุล ถ้าอุปสงค์และอุปทานไม่เท่ากันจะมีการปรับตัวจนกระทั่งเกิดสมดุล หรือถ้าอุปสงค์เท่ากับอุปทานดุลยภาพจะไม่เปลี่ยนแปลงตราบเท่าที่ปัจจัยที่กำหนดอุปสงค์และอุปทานไม่เปลี่ยนแปลง

เมื่ออุปสงค์และอุปทานของสินค้าชนิดหนึ่ง มีความสัมพันธ์กับราคาของสินค้าชนิดนั้น โดยปริมาณซื้อจะแปรผกผันกับราคาสินค้า และปริมาณขายจะแปรผกผันตามราคาสินค้า ดังนั้นตราบใดที่ยังไม่ได้นำอุปสงค์และอุปทานมาพิจารณาร่วมกันจะไม่สามารถหาดุลยภาพของตลาดได้

ดุลยภาพของตลาด คือสภาวะที่ปริมาณซื้อเท่ากับปริมาณขายพอดี ทั้งนี้ระดับราคาสินค้าที่ปริมาณซื้อเท่ากับปริมาณขายจะเรียกว่า ราคาดุลยภาพ (equilibrium price) และปริมาณสินค้าที่เท่ากันระหว่างปริมาณซื้อกับปริมาณขายจะเรียกว่า ปริมาณดุลยภาพ (equilibrium quantity)<sup>16</sup>

หากตลาดไม่อยู่ในภาวะดุลยภาพ กลไกราคาจะทำหน้าที่เพื่อให้ตลาดปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพเสมอ กล่าวคือ ถ้าระดับราคาสินค้าแพงกว่าราคาดุลยภาพ ปริมาณขายจะมากกว่าปริมาณซื้อ จะทำให้เกิดภาวะสินค้าล้นตลาด (surplus) หรืออุปทานส่วนเกิน (excess supply) เนื่องจากระดับราคาดังกล่าวสูงกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ผู้ผลิตมีความต้องการที่จะเสนอขายมาก แต่ผู้บริโภคมีความต้องการซื้อน้อย เกิดความไม่สมดุล ณ ระดับราคาดังกล่าว ถ้าผู้ผลิตมีความต้องการที่จะขายก็จะต้องลดราคาลงมา เพื่อกระตุ้นหรือจูงใจผู้บริโภคให้ตัดสินใจซื้อมากขึ้น ทำให้ระดับราคาสินค้าชนิดนั้นมีแนวโน้มลดลงจากเดิมจนเข้าสู่ราคาดุลยภาพ ในทางกลับกัน ถ้าราคาสินค้าถูกกว่าราคาดุลยภาพ ปริมาณซื้อจะมากกว่าปริมาณขาย และทำให้เกิดภาวะสินค้าขาดตลาด (shortage) หรืออุปสงค์ส่วนเกิน (excess demand) ซึ่งราคาดังกล่าว ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ผู้ผลิตมีความต้องการที่จะเสนอขายน้อย แต่ผู้บริโภคกลับมีความต้องการซื้อสูง เกิดความไม่สมดุล เมื่อผู้บริโภคมีความ

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-51.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

ต้องการซื้อเพิ่ม (อุปสงค์เพิ่ม) ส่งผลให้ราคาสินค้ามีแนวโน้มสูงขึ้น เพื่อจูงใจให้ผู้ผลิตเสนอขายสินค้ามากขึ้น ในที่สุดราคาจะมีแนวโน้มเข้าสู่ราคาดุลยภาพ

กล่าวโดยสรุประดับราคาที่อยู่สูงกว่าหรือต่ำกว่าราคาดุลยภาพ จะเป็นระดับราคาที่ไม่ดีเสถียรภาพ ราคาที่อยู่สูงกว่าราคาดุลยภาพจะมีแนวโน้มลดลงมา ส่วนราคาที่อยู่ต่ำกว่าราคาดุลยภาพจะมีแนวโน้มสูงขึ้น จนในที่สุดเข้าสู่ดุลยภาพของตลาด ซึ่งเป็นระดับราคาที่ค่อนข้างจะมีเสถียรภาพ เป็นระดับราคา ณ จุดที่อุปสงค์เท่ากับอุปทาน ดังนั้นเมื่อใดที่ตลาดไม่อยู่ในภาวะดุลยภาพ ตลาดจะมีการปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพเสมอ และเมื่อเกิดดุลยภาพของตลาดขึ้นมาแล้ว ดุลยภาพนั้นจะคงอยู่ตลอดไปตราบใดที่ระดับอุปสงค์และอุปทานยังคงเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง

โดยการเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาดนั้น มีขึ้นได้ในสามลักษณะดังต่อไปนี้

### 1. การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาดเมื่อระดับอุปสงค์เปลี่ยนแปลง

1.1 การเปลี่ยนแปลงปริมาณซื้อ (change in quantity demanded) คือ การเปลี่ยนแปลงปริมาณซื้อสินค้าชนิดหนึ่ง ณ ระดับราคาใดราคาหนึ่ง อันเนื่องมาจากราคาของสินค้าชนิดนั้นเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งปริมาณซื้อสินค้าชนิดหนึ่งจะเปลี่ยนแปลงในทิศทางตรงกันข้าม (แปรผกผัน) กับราคาของสินค้าชนิดนั้น (เมื่อปัจจัยอื่นที่กำหนดอุปสงค์คงที่)

1.2 การเปลี่ยนแปลงระดับอุปสงค์ (change in demand) คือ การเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์ (ปริมาณซื้อในทุกๆระดับราคา) ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยอื่นที่กำหนด อุปสงค์ ปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเปลี่ยนแปลงไป (เมื่อกำหนดให้ปัจจัยอื่นๆที่เหลือและราคาของสินค้าชนิดนั้นคงที่) เช่น รายได้ของผู้บริโภค ราคาสินค้าที่เกี่ยวข้อง รสนิยมของผู้บริโภค หรือจำนวนผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

### 2. การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาดเมื่อระดับอุปทานเปลี่ยนแปลง

2.1 การเปลี่ยนแปลงปริมาณขาย (change in quantity supplied) คือ การเปลี่ยนแปลงปริมาณขายสินค้าชนิดหนึ่ง ณ ระดับราคาใดราคาหนึ่ง อันเนื่องมาจากราคาสินค้าชนิดนั้นเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งปริมาณขายสินค้าชนิดหนึ่งจะเปลี่ยนแปลงในทิศทางเดียวกับ (แปรผันตาม) ราคาของสินค้าชนิดนั้น (เมื่อปัจจัยอื่นที่กำหนดอุปทานคงที่)

2.2 การเปลี่ยนแปลงระดับอุปทาน (change in supply) คือ การเปลี่ยนแปลงของอุปทาน (ปริมาณขายในทุกๆระดับราคา) ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยอื่นที่กำหนดอุปทานปัจจัย

ใดปัจจัยหนึ่งเปลี่ยนแปลงไป (เมื่อกำหนดให้ปัจจัยอื่นๆที่เหลือและราคาของสินค้าชนิดนั้นคงที่) เช่น ราคาของปัจจัยการผลิต เทคโนโลยีในการผลิต ภาษีและเงินอุดหนุน การคาดคะเนเกี่ยวกับราคาสินค้า จำนวนผู้ขาย/ผู้ผลิตเปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

3. การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาด เมื่อทั้งระดับอุปสงค์และระดับอุปทานเปลี่ยนแปลง ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงทั้งระดับอุปสงค์และระดับอุปทานจะมีผลให้ดุลยภาพของตลาดเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 4 ลักษณะ

3.1 การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาด เมื่อระดับอุปสงค์และระดับอุปทานเพิ่มขึ้น จะมีผลทำให้ปริมาณดุลยภาพใหม่เพิ่มขึ้นเสมอ แต่ราคาดุลยภาพใหม่จะเปลี่ยนแปลงอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับการเปรียบเทียบขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปสงค์กับขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปทาน คือ

- หากขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปสงค์มากกว่าขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปทาน ราคาดุลยภาพใหม่จะแพงขึ้น
- หากขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปสงค์น้อยกว่าขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปทาน ราคาดุลยภาพใหม่จะถูกลง
- หากระดับอุปสงค์และระดับอุปทานเพิ่มขึ้นในขนาดที่เท่ากัน ราคาดุลยภาพใหม่จะเท่าเดิม

3.2 การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาด เมื่อระดับอุปสงค์และระดับอุปทานลดลง จะมีผลทำให้ปริมาณดุลยภาพใหม่ลดลงเสมอ แต่ราคาดุลยภาพใหม่จะเปลี่ยนแปลงอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับการเปรียบเทียบขนาดที่ลดลงของระดับที่ลดลงของอุปสงค์กับขนาดที่ลดลงของระดับอุปทาน คือ

- หากขนาดที่ลดลงของระดับอุปสงค์มากกว่าขนาดที่ลดลงของระดับอุปทาน ราคาดุลยภาพใหม่จะถูกลง
- หากขนาดที่ลดลงของระดับอุปสงค์น้อยกว่าขนาดที่ลดลงของระดับอุปทาน ราคาดุลยภาพใหม่จะถูกลง ราคาดุลยภาพใหม่จะแพงขึ้น
- หากระดับอุปสงค์และระดับอุปทานลดลงในขนาดที่เท่ากัน ราคาดุลยภาพใหม่จะเท่าเดิม



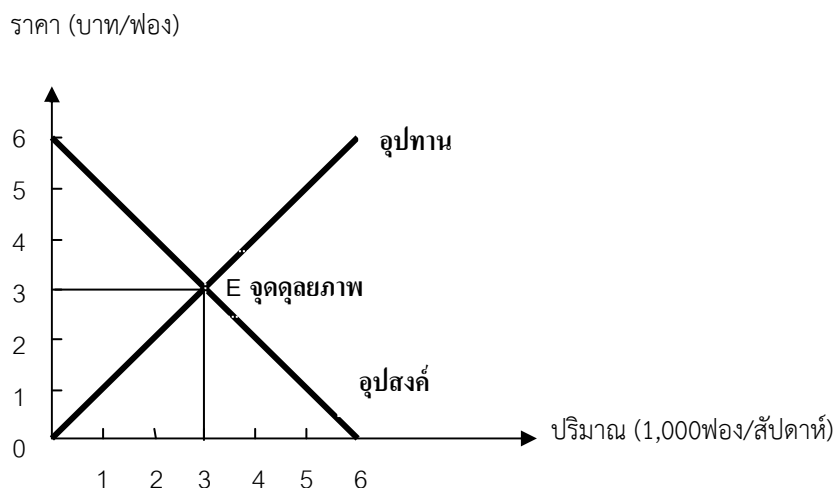
3.3 การเปลี่ยนแปลงคุณภาพของตลาด เมื่อระดับอุปสงค์เพิ่มขึ้นแต่ระดับอุปทานลดลง จะมีผลทำให้ราคาคุณภาพใหม่แพงขึ้นเสมอ แต่สำหรับปริมาณคุณภาพใหม่จะเปลี่ยนแปลงอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับการเปรียบเทียบขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปสงค์กับขนาดที่ลดลงของระดับอุปทาน คือ

- หากขนาดของระดับอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นมากกว่าขนาดของระดับอุปทานที่ลดลง ปริมาณคุณภาพใหม่จะเพิ่มขึ้น
- หากขนาดของระดับอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นน้อยกว่าระดับของขนาดอุปทานที่ลดลง ปริมาณคุณภาพใหม่จะลดลง
- หากขนาดของระดับอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นเท่ากับขนาดของระดับอุปทานที่ลดลง ปริมาณคุณภาพใหม่จะเท่าเดิม

3.4 การเปลี่ยนแปลงคุณภาพของตลาด เมื่อระดับอุปสงค์ลดลงแต่ระดับอุปทานเพิ่มขึ้น จะมีผลทำให้ราคาคุณภาพใหม่ถูกลงเสมอ แต่สำหรับปริมาณคุณภาพใหม่จะเปลี่ยนแปลงอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับการเปรียบเทียบขนาดที่ลดลงของระดับอุปสงค์กับขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปทาน คือ

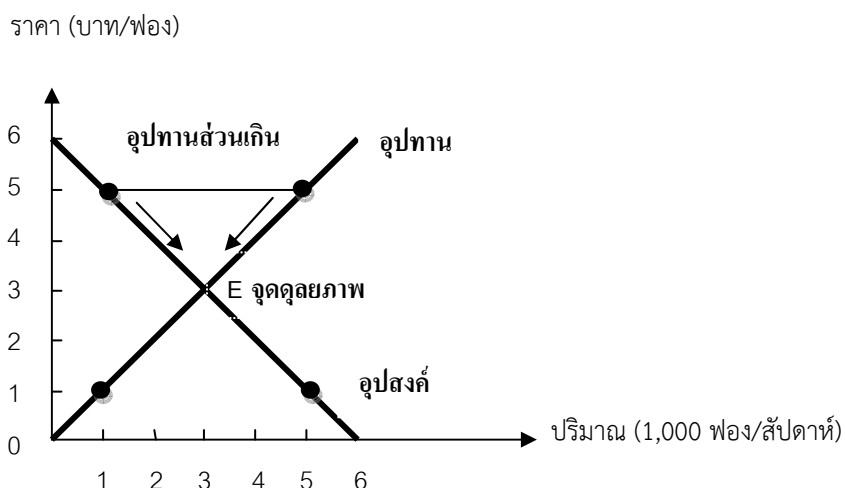
- หากขนาดของระดับอุปสงค์ที่ลดลงมากกว่าขนาดของระดับอุปทานที่เพิ่มขึ้น ปริมาณคุณภาพใหม่จะลดลง
- หากขนาดของระดับอุปสงค์ที่ลดลงน้อยกว่าระดับของขนาดอุปทานที่เพิ่มขึ้น ปริมาณคุณภาพใหม่จะเพิ่มขึ้น
- หากขนาดของระดับอุปสงค์ที่ลดลงเท่ากับขนาดของระดับอุปทานที่เพิ่มขึ้น ปริมาณคุณภาพใหม่จะเท่าเดิม

ภาพที่ 2.1 การวิเคราะห์ดุลยภาพตลาด (ตัวอย่างสินค้าไข่ไก่)



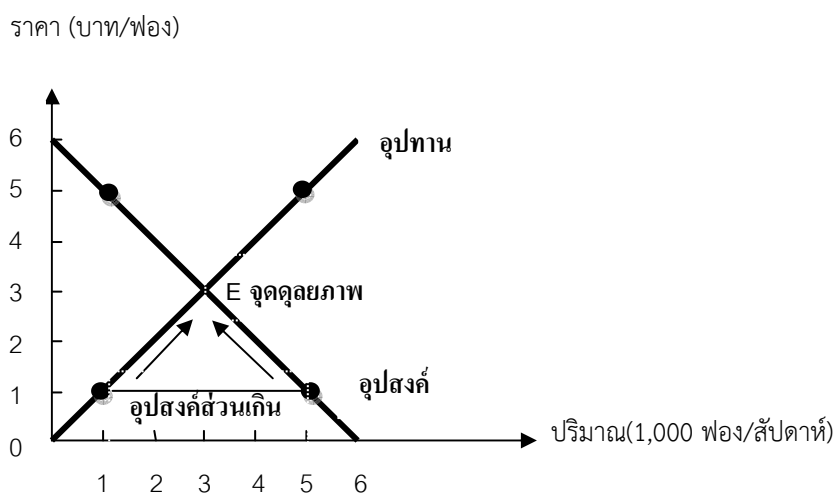
เมื่อพิจารณาจากรูป เส้นอุปสงค์และเส้นอุปทานตัดกันที่จุด E ซึ่ง ณ ระดับที่ตรงกับจุดนี้ราคาสินค้าไข่ไก่จะเท่ากับ 3 บาทต่อฟอง และผู้ซื้อที่มีปริมาณความต้องการซื้อ 3,000 ฟองต่อสัปดาห์ ซึ่งเท่ากับปริมาณที่ผู้ขายต้องการเสนอขาย 3,000 ฟองต่อสัปดาห์ ดังนั้นตลาดของสินค้าไข่ไก่จึงอยู่ในสถานะที่เรียกว่า ดุลยภาพตลาด (market equilibrium) อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีตัวชี้้นำว่าราคาสินค้าไข่ไก่จะมีการเปลี่ยนแปลง เว้นแต่เส้นอุปสงค์หรือเส้นอุปทานจะเคลื่อนย้ายไปจากเส้นเดิม ราคาที่ผู้ซื้อตั้งใจซื้อเท่ากับราคาที่ผู้ขายตั้งใจขายเรียกว่า ราคาดุลยภาพ (equilibrium price) คือราคาสินค้าไข่ไก่ฟองละ 3 บาทนั่นเอง ส่วนปริมาณซื้อเท่ากับปริมาณขาย ณ ระดับราคาดุลยภาพเรียกว่า ปริมาณดุลยภาพ (equilibrium quantity) คือปริมาณสินค้า 3,000 ฟองต่อสัปดาห์

ภาพที่ 2.2 ส่วนเกิน (Surplus)



พิจารณาจากรูป หากราคาสินค้าไข่ไก่ในตลาดในขณะนั้นอยู่สูงกว่าราคาดุลยภาพ คือเริ่มต้นอยู่ ณ ระดับราคา 5 บาท ทำให้จำนวนสินค้าไข่ไก่ที่ผู้ขายตั้งใจที่จะขายเท่ากับ 5,000 ฟองต่อสัปดาห์ ในขณะที่เดียวกันผู้ซื้อต้องการซื้อสินค้าไข่ไก่เพียง 1,000 ฟองต่อสัปดาห์ ดังนั้น ปริมาณขายจะมากกว่าปริมาณซื้อเป็นจำนวน 4,000 ฟองต่อสัปดาห์ ซึ่งเรียกว่าส่วนเกิน (surplus) หรืออุปทานส่วนเกิน (excess supply) แสดงว่าราคาสินค้าไข่ไก่ ณ ระดับราคา 5 บาทนี้สูงเกินไป กล่าวคือเป็นราคาที่สูงเกินอำนาจซื้อของผู้ซื้อส่วนหนึ่งที่จะสามารถจ่ายได้ ทำให้สินค้าไข่ไก่ที่ผลิตออกมาขายในสัปดาห์นั้นขายไม่หมด และเพื่อกำจัดให้อุปทานส่วนเกินหมดไป ผู้ขายจำเป็นต้องลดราคา การลดราคาทำให้สินค้าไข่ไก่ขายได้มากขึ้น ราคาจะลดลงเรื่อย ๆ จนถึงระดับราคาดุลยภาพ ซึ่งเป็นจุดที่เส้นอุปสงค์และเส้นอุปทานตัดกัน คือราคา 3 บาท โดยถือว่าเป็นระดับราคาที่เสถียร จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงราคาอีก

ภาพที่ 2.3 การขาดแคลน (shortage)



พิจารณาจากรูป หากราคาสินค้าไข่ไก่ในตลาดในขณะนั้นอยู่ต่ำกว่าราคาดุลยภาพ คือเริ่มต้นอยู่ ณ ระดับราคา 1 บาท ทำให้จำนวนสินค้าไข่ไก่ที่ผู้ขายเสนอขายมีเพียง 1,000 ฟองต่อสัปดาห์ ในขณะที่เดียวกันผู้ซื้อมีความต้องการสินค้าไข่ไก่เป็นจำนวนถึง 5,000 ฟองต่อสัปดาห์ ดังนั้น ปริมาณซื้อจะมากกว่าปริมาณขายเป็นจำนวน 4,000 ฟองต่อสัปดาห์ ซึ่งเรียกว่าการขาดแคลน (shortage) หรืออุปสงค์ส่วนเกิน (excess demand) แสดงว่าราคาสินค้าไข่ไก่ ณ ระดับราคา 1 บาทนี้เป็นราคาที่ต่ำมาก จึงทำให้ผู้ซื้อแย่งกันซื้อ ส่งผลให้ราคาสินค้าไข่ไก่สูงขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงราคาดุลยภาพ คือราคา 3 บาทจึงจะเป็นราคาที่เสถียร เพราะเมื่อราคาสูงขึ้นจนถึงระดับราคาดุลยภาพแล้ว จะเป็นกรณีที่จำนวนซื้อเท่ากับจำนวนขายพอดี กล่าวคือส่วนขาดแคลนได้ถูกกำจัดหมดไปแล้ว จึงไม่มีสิ่งใดผลักดันให้ราคาเปลี่ยนแปลงไปจากราคาดุลยภาพอีก

## 2.4 บทบาทภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่ทำงานภายใต้กลไกตลาด จะทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ ดังที่ได้อธิบายไว้ในเบื้องต้น ปัญหาที่สำคัญคือเรื่องความยุติธรรมของตลาด ว่าการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเกิดความยุติธรรมหรือไม่ ในตลาดที่มีการแข่งขัน คนทำงานได้รับรายได้ที่ยุติธรรมหรือไม่ และผู้บริโภคจ่ายเงินซื้อสินค้าต่างๆในราคายุติธรรมหรือไม่ เราจำเป็นต้องให้ภาครัฐเข้ามาดูแลในตลาดที่มีการแข่งขันสำหรับสินค้าบางอย่าง เพื่อป้องกันการปรับราคาที่สูงเกินไปหรือต่ำเกินไปหรือไม่

เมื่อเกิดภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม พายุ หรือโรคระบาด ราคาของสินค้าจำเป็น (necessary goods) หลายๆประเภทเพิ่มขึ้นมาก เหตุผลที่ราคาปรับเพิ่มขึ้น เนื่องจากผู้บริโภคมีความต้องการมากขึ้นและมีความเต็มใจที่จะจ่ายค่าสินค้านั้นสูงกว่าในราคาที่สูงขึ้นด้วย ขณะที่ในเวลาเดียวกันปริมาณสินค้าเหล่านั้นมีการเสนอขายที่จำกัด ดังนั้นราคาที่สูงขึ้นทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ข่าวเกี่ยวกับราคาสินค้าที่สูงขึ้นเกือบทุกเรื่องไม่ได้กล่าวถึงเรื่องความมีประสิทธิภาพ แต่กลับกลายเป็นเรื่องของความยุติธรรม ในทำนองเดียวกันเมื่อแรงงานไร้ฝีมือทำงานเพื่อแลกกับค่าจ้างซึ่งต่ำกว่าค่าจ้างที่เขาจะสามารถดำรงชีวิตได้ สื่อและนักการเมืองจะพูดถึงความไม่ยุติธรรมของนายจ้างที่มีกับแรงงาน<sup>17</sup>

ปัญหาคือเราจะตัดสินใจได้อย่างไรว่าอะไรคือความยุติธรรม และอะไรคือความไม่ยุติธรรม จะรู้ได้อย่างไรว่าอะไรคือหลักของความยุติธรรม

นักเศรษฐศาสตร์ต่างเห็นพ้องกับความมีประสิทธิภาพ โดยเห็นว่าควรทำให้เศรษฐกิจโดยรวมใหญ่เท่าที่จะเป็นไปได้และได้มาโดยใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่นักเศรษฐศาสตร์ไม่เห็นด้วยว่าอะไรคือความยุติธรรมสำหรับคนทุกคนซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดสรร เหตุผลคือแนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมไม่ได้เป็นแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์ แต่เกี่ยวข้องกับการเมืองและจริยธรรม แนวคิดทั้งหมดเกี่ยวกับความยุติธรรมขึ้นอยู่กับหลักพื้นฐาน ซึ่งเรียกว่าหลักสมดุลง (symmetry principle) คือข้อเรียกร้องว่าบุคคลต้องการได้รับการปฏิบัติแบบเดียวกัน ในสถานการณ์ที่เหมือนกัน แต่หลักของความสมดุลงไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการในเรื่องของความยุติธรรม หรืออาจกล่าวได้ว่าเศรษฐศาสตร์ไม่เห็นด้วยกับความยุติธรรม

<sup>17</sup> Robin Bade, Michael Parkin. *Foundations of microeconomics*, (Boston : Addison-Wesley, 2002.) p 147

### ตัวอย่างราคาที่เพิ่มสูงขึ้นเมื่อเกิดภัยธรรมชาติ

เมื่อมีเหตุการณ์แผ่นดินไหว ในพื้นที่หนึ่งซึ่งทำให้ท่อส่งน้ำดื่มในเมืองหนึ่งเสียหาย ทำให้ราคาของน้ำดื่มได้พุ่งสูงขึ้นจากขวดละ 1 ดอลลาร์ เป็น 8 ดอลลาร์ในร้านค้า 30 กวาร์นที่มีน้ำไว้เพื่อขาย

เริ่มแรกน้ำดื่มในเมืองนี้มีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง ณ ปริมาณนี้ คนบางคนยินดีจ่ายในราคาขวดละ 8 ดอลลาร์ น้ำจะไปสู่ผู้ที่ให้คุณค่ากับมันมากที่สุด ดังนั้นทรัพยากรน้ำถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัญหาคือการใช้ยุทธธรรมหรือไม่ บุคคลที่ไม่สามารถจ่ายในราคาขวดละ 8 ดอลลาร์จะมีน้ำใช้ในราคาที่ต่ำกว่านั้นซึ่งเป็นราคาที่เขาสามารถซื้อได้หรือไม่ ยุทธธรรมกับร้านค้าหรือไม่ในการที่ร้านค้าต้องขายน้ำในราคาที่ต่ำลงซึ่งเป็นราคาที่สามารถซื้อได้ หรือบางที่อาจยุทธธรรมกว่าหากรัฐซื้อน้ำและขายให้บุคคลต่างๆโดยร้านค้าของรัฐ ในราคาที่สมเหตุสมผล

คำตอบแรกถ้าหากร้านค้าเสนอขายน้ำในราคาขวดละ 5 ดอลลาร์ หากมีผู้ซื้ออยู่ 2 ประเภทคือ A เป็นตัวอย่างของประเภทแรก โดยให้คุณค่าของน้ำเป็น 8 ดอลลาร์ดังนั้นจึงยินดีจ่ายในราคาขวดละ 8 ดอลลาร์ หากน้ำมีปริมาณจำกัดที่ราคาคุณภาพเป็น 8 ดอลลาร์ต่อขวด หากเขาซื้อน้ำนั้น เขาจะมีส่วนเกินผู้บริโภค 3 ดอลลาร์จากน้ำที่ซื้อและเจ้าของร้านจะได้รับส่วนเกินผู้ผลิตน้อยลง 3 ดอลลาร์

ตัวอย่างของผู้ซื้ออีกประเภทคือ B เขาจะไม่ซื้อน้ำในราคาขวดละ 8 ดอลลาร์ ในความเป็นจริงเขาไม่ต้องการจ่ายแม้ราคาจะเป็นขวดละ 5 ดอลลาร์ในการบริโภคน้ำ 1 ขวดแต่เขาจะซื้อน้ำในราคาขวดละ 5 ดอลลาร์ ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น เพราะเขาวางแผนที่จะขายน้ำแก่บุคคลที่ตั้งใจจ่ายเพื่อการบริโภคในราคาขวดละ 8 ดอลลาร์ เมื่อ B ซื้อน้ำ เจ้าของร้านได้รับส่วนเกินผู้ผลิตเป็น 3 ดอลลาร์ น้อยกว่าที่เขาได้รับหากเขาขายในราคาตลาด ขณะที่ B กลายเป็นผู้จำหน่ายน้ำ เขาขายน้ำให้ A ในราคา 8 ดอลลาร์และได้รับส่วนเกินผู้ผลิต 3 ดอลลาร์

ดังนั้นหากร้านค้าทำเช่นนี้โดยเสนอขายน้ำในราคาต่ำกว่าราคาตลาด เจ้าของร้านเองจะสูญเสียส่วนเกิน 3 ดอลลาร์ต่อขวด และผู้ที่ซื้อจากเขาจะมีส่วนเกินเพิ่ม 3 ดอลลาร์ต่อขวด A บริโภคน้ำทั้งในสองสถานการณ์เพราะเขาให้คุณค่าของน้ำ 1 ขวดเป็น 8 ดอลลาร์ แต่การกระจายของส่วนเกินผู้บริโภคและส่วนเกินผู้ผลิตแตกต่างกันในสองกรณี เมื่อเจ้าของร้านเสนอขายน้ำในราคา 5 ดอลลาร์ต่อขวด เจ้าของร้านจะมีส่วนเกินผู้ผลิตน้อยลง และถ้า A ไม่ได้รับส่วนเกินผู้บริโภคมากขึ้น B ก็จะได้รับส่วนเกินผู้ผลิตมากขึ้น

ดังนั้นความยุติธรรมหมายถึงอะไร เหตุการณ์แบบหนึ่งเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของร้าน และอีกเหตุการณ์เป็นประโยชน์ต่อ A หรือ B ตามมุมมองของความยุติธรรม ทั้งสองเหตุการณ์ต่างมีความยุติธรรม เจ้าของร้านขายโดยสมัครใจในราคา 5 ดอลลาร์ ดังนั้นผลก็คือเขาช่วยสังคมในการจัดการกับปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นความยุติธรรมที่เขาควรจะช่วย แต่หากเขาโดนบังคับให้ช่วยเมื่อเขาเป็นเจ้าของน้ำ แสดงว่าไม่ยุติธรรม

รัฐบาลซื้อน้ำ สมมุติว่ารัฐบาลซื้อน้ำทั้งหมด โดยรัฐบาลซื้อน้ำในราคาที่สูงขึ้นเป็น 8 ดอลลาร์ต่อขวด ดังนั้นรัฐต้องจ่ายเงินในจำนวนนี้ ขณะที่รัฐเสนอขายน้ำในราคา 1 ดอลลาร์ซึ่งเป็นราคาปกติ

ปริมาณเสนอขายยังคงเท่าเดิมแต่ขณะนี้ระดับราคา 1 ดอลลาร์ต่อขวด ปริมาณอุปสงค์ของน้ำมีมากกว่าอุปทานจึงเกิดการขาดแคลนขึ้น เนื่องจากสภาพการขาดแคลนรัฐบาลจะต้องใช้เครื่องมือในการปันส่วนปริมาณน้ำที่มีอยู่

การดำเนินโครงการของรัฐ (government scheme) และการจำหน่ายจ่ายแจกโดยเอกชนด้วยความกรุณา มีความแตกต่างที่สำคัญคือ การที่จะซื้อน้ำในราคาขวดละ 8 ดอลลาร์และขายในราคาขวดละ 1 ดอลลาร์ รัฐต้องเก็บภาษีจากใครคนหนึ่งเป็นเงิน 7 ดอลลาร์สำหรับน้ำหนึ่งขวดที่ขาย ดังนั้นการใช้วิธีนี้จะยุติธรรมหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าการเก็บภาษียุติธรรมหรือไม่<sup>18</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหากรัฐใช้มาตรการการกำกับดูแลราคา หรือปล่อยให้กลไกตลาดทำงานโดยเสรีจะได้รับการโต้แย้งเสมอเรื่องความยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นความไม่ยุติธรรมต่อผู้บริโภคหรือความไม่ยุติธรรมต่อผู้ประกอบการ ซึ่งอย่างไรจะยุติธรรมโดยไร้ข้อกังขาจึงเป็นเรื่องที่ตอบได้ยากเสมือนกับปัญหาที่ว่าไวกิ้งไปอะไรเกิดก่อนกัน แต่หากเป็นเรื่องความมีประสิทธิภาพแน่นอนว่าการปล่อยให้กลไกตลาดทำงานย่อมมีประสิทธิภาพมากกว่า

แต่ด้วยปัญหาเรื่องของความยุติธรรมหรือความจำเป็นบางประการ ทำให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด ในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ด้วยวิธีการต่างๆ แต่ประเด็นที่สำคัญก็คือ รัฐบาลควรจะเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเมื่อไร รัฐบาลจะแทรกแซงระบบเศรษฐกิจได้อย่างไร อะไรคือผลของการแทรกแซงของรัฐบาล และทำไมรัฐบาลถึงเลือกที่จะแทรกแซงในรูปแบบนั้น

<sup>18</sup> Ibid., p.150-151.

ประเด็นที่ว่า รัฐบาลควรจะเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเมื่อไร ในเริ่มแรก แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่มีผลต่อนโยบายที่ใช้ คือแนวคิดของ Classics เชื่อในการปรับตัวโดยอัตโนมัติของมือที่มองไม่เห็น (invisible hands) เป็นกลไกในการเข้าสู่ดุลยภาพ การแทรกแซงโดยรัฐไม่มีความจำเป็น เพราะกลไกตลาดสามารถทำให้เกิดดุลยภาพในระบบเศรษฐกิจได้อย่างสม่ำเสมอ การแทรกแซงโดยรัฐจะส่งผลบิดเบือนกลไกการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งแนวคิดนี้เห็นว่ารัฐบาลควรมีหน้าที่สำคัญสี่ประการ คือ (1) ปกป้องประเทศ (2) รักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ (3) รักษาความยุติธรรมและดำเนินการให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย (4) จัดสรรสาธารณูปโภคในส่วนที่เป็นสินค้าสาธารณะ

เมื่อรัฐได้ดำเนินการทางเศรษฐกิจตามแนวคิดดังกล่าว ต่างได้พบข้อบกพร่องและปัญหาต่างๆมากมาย เช่น ข้อจำกัดด้านช่องว่างระหว่างชนชั้น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ข้อจำกัดในสภาวะการณ์ฉุกเฉิน การผูกขาด ความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ<sup>19</sup> ก่อปรกับช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก จึงเริ่มเกิดแนวคิดว่ารัฐจำเป็นที่จะต้องมึบทบาทหรือภารกิจเข้าไปดำเนินการแทรกแซงทางเศรษฐกิจบางประการ ดังนี้

1. เมื่อเกิดความล้มเหลวของตลาด (market failure) ซึ่งความล้มเหลวของตลาดมีหลายลักษณะ ดังนี้

### 1.1 จากความไม่สมบูรณ์ของตลาด (market imperfection)

โดยปกติแล้ว ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ (economic efficiency) ซึ่งในระบบตลาดตามปกติ ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้น ณ จุดที่เส้นอุปสงค์และเส้นอุปทานตัดกัน (จุดดุลยภาพ) โดยอาศัยระบบกลไกราคา ซึ่งมีคุณลักษณะที่สำคัญคือ ผู้บริโภคจะมีอิสระในการตัดสินใจซื้อสิ่งที่ต้องการ นักการเมือง นักธุรกิจหรือผู้ประกอบการ ไม่ได้เป็นผู้ตัดสินใจว่าจะผลิตอะไร แต่จะเป็นผู้บริโภคที่มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว ซึ่งเป็นการคุ้มครองจากการแทรกแซงของบุคคลอื่น ตลาดแข่งขันที่มีผู้ซื้อผู้ขายมากมายจะช่วยคุ้มครองผู้บริโภคจากการบีบบังคับจากผู้ขายรายใดรายหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันผู้ขายก็จะได้รับการคุ้มครองจากการบีบบังคับโดยผู้บริโภครายใดรายหนึ่งเช่นกัน เนื่องจากยังมีผู้บริโภครายอื่นๆอีก<sup>20</sup> แต่ต้องยอมรับว่าตลาด

<sup>19</sup> ดวงเดือน สุเทพพร. “การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจในขอบเขตของกฎหมายมหาชน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.) หน้า 14-15.

<sup>20</sup> ชวินทร์ ลีนะบรรจง, เศรษฐศาสตร์นิติคิด, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.) หน้า

แข่งขันสมบูรณ์เป็นเรื่องในอุดมคติและเกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้นการจัดสรรการผลิตและการบริโภคจึงมีอุปสรรคเสมอ ทำให้ระบบกลไกราคาไม่สามารถทำให้เกิดผลลัพธ์เหล่านั้นได้ ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้เรียกว่า ความล้มเหลวของตลาด

เมื่อความล้มเหลวของตลาด เป็นสถานการณ์ที่มีปริมาณทรัพยากรมากเกินไปหรือน้อยเกินไปที่เข้าไปสู่การซื้อขายแลกเปลี่ยน ซึ่งขัดขวางระบบกลไกราคาจากการทำให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ ความมีอิสระของแต่ละบุคคล และการบรรลุเป้าหมายสังคมอื่นๆ ซึ่งเกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกหลายประการ โดยเฉพาะปัจจัยในเรื่องของการแข่งขัน ทำให้โครงสร้างตลาดเบี่ยงเบนไปจากตลาดแข่งขันโดยสมบูรณ์ สาเหตุมาจากการแทรกแซงกลไกราคาจากผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด การผูกขาดทางการค้า การร่วมกันกำหนดราคา หรือการทำงานของตลาดไม่สามารถสะท้อนต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่แท้จริงของทรัพยากร เป็นต้น เมื่อเกิดความล้มเหลวของตลาดอันเนื่องมาจากเหตุต่างๆเหล่านี้ รัฐบาลจึงเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อลดหรือขจัดความล้มเหลว มุ่งแก้ไขให้ตลาดทำการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้อีกครั้ง อาจโดยวิธีการแทรกแซงราคาหรือการควบคุมราคา การออกกฎระเบียบป้องกันการผูกขาด หรือนโยบายส่งเสริมการแข่งขัน เป็นต้น

## 1.2 สินค้าสาธารณะ (public goods)

สินค้าสาธารณะเป็นสินค้าที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคของผู้อื่นได้ และไม่แข่งขันกันในการบริโภค เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความปลอดภัยของประชาชน ไฟฟ้าบนท้องถนน ฯลฯ ซึ่งสินค้าเหล่านี้เป็นปัญหาที่ระบบตลาดเสรีไม่สามารถจัดหามาสนองความต้องการได้

เนื่องมาจากปัญหาการใช้โดยไม่จ่ายหรือ free rider ที่บางคนได้รับผลประโยชน์จากการที่บุคคลอื่นจ่ายค่าสินค้าสาธารณะแต่ปฏิเสธการจ่ายเงิน โดยกลุ่มคนที่เป็ free rider จะโต้แย้งว่าพวกเขาไม่ได้รับประโยชน์จากการป้องกันประเทศ ดังนั้นพวกเขาจึงไม่ยอมจ่าย ถ้าสมมุติว่าพลเมืองต้องจ่ายภาษีตามสัดส่วนที่ได้รับจากบริการการป้องกันประเทศ บางคนอาจจะบอกว่าที่พวกเขาไม่ยินดีจ่ายเพราะพวกเขาไม่ต้องการ มันไม่มีประโยชน์สำหรับพวกเขา<sup>21</sup> เมื่อทุกคนสามารถบริโภคสินค้าสาธารณะได้ในปริมาณเดียวกันและไม่มีผู้ใดสามารถกีดกันผู้อื่น ในการได้รับผลประโยชน์จากสินค้าสาธารณะได้ ดังนั้นจึงไม่มีสิ่งจูงใจให้บุคคลจ่ายค่าสินค้าสาธารณะ ทุกคนได้รับประโยชน์จากการได้ใช้โดยไม่ต้องจ่าย จากปัญหาการใช้โดยไม่จ่ายนี้เอง ทำให้ตลาดจัดหาสินค้าสาธารณะในจำนวนน้อยเกินไป รัฐบาลจึงต้องดำเนินการบางอย่างเพื่อให้ปริมาณการผลิตสินค้า

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 151



สาธารณะเป็นไป ณ ปริมาณที่มีประสิทธิภาพ<sup>22</sup> อาจโดยการดำเนินการเอง หรือสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการโดยการลดภาษี ให้เงินอุดหนุน เป็นต้น

### 1.3 เมื่อเกิดผลกระทบภายนอก (externality)

ผลกระทบภายนอก คือต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการผลิต โดยส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ผลิต หรือเป็นต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการบริโภคซึ่งเกิดกับบุคคลบางกลุ่มที่ไม่ใช่ผู้บริโภค<sup>23</sup> ตัวอย่างเช่น โรงงานผลิตเหล็กทำให้เกิดควันจากเตาหลอมโลหะและฝุ่นละอองจากถ่านหิน สำหรับปัจจัยการผลิตต่างๆของโรงงาน เช่น ที่ดิน แรงงาน ค่าเชื้อเพลิง เงินทุน และที่เหลือเป็นกำไรของผู้ประกอบกิจการ อย่างไรก็ตาม โรงงานได้มีการนำอากาศบริสุทธิ์มาใช้เป็นปัจจัยการผลิตด้วย ซึ่งโรงงานไม่ได้จ่ายต้นทุนสำหรับการใช้อากาศเหล่านั้น แต่เป็นคนในชุมชนที่จะต้องจ่ายต้นทุนแทนในรูปแบบของ โรคทางเดินหายใจ การมีเสื้อผ้า รถยนต์ และบ้านเรือนที่สกปรกขึ้น ผลก็คือต้นทุนการผลิตซึ่งเป็นต้นทุนส่วนบุคคล (private cost) มีน้อยกว่าที่ควรจะเป็นเพราะไม่ได้คิดผลกระทบภายนอก เช่น โรคทางเดินหายใจ การมีเสื้อผ้า รถยนต์ และบ้านเรือนที่สกปรกที่เกิดจากการผลิตเหล็กโดยไม่มีมาตรการป้องกัน ในขณะที่ผู้ซื้อหรือผู้ใช้เหล็กก็จ่ายราคาเหล็กที่ซื้อมาในราคาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เพราะไม่ได้คิดต้นทุนที่เกิดขึ้นกับบุคคลที่สามเช่นเดียวกัน<sup>24</sup> ด้วยเหตุดังกล่าวจึงจำเป็นอย่างยิ่ง ที่ต้องพึ่งพาการแทรกแซงระบบกลไกราคาที่ล้มเหลวจากภายนอก(ระบบ)โดยรัฐ เช่น รัฐอาจบังคับให้โรงงานเหล็กเสียภาษีสำหรับการทำให้เกิดมลภาวะทางอากาศเพื่อ ชดเชยให้กับบุคคลที่สามจากมลภาวะทางอากาศที่เกิดขึ้นตามความเหมาะสม<sup>25</sup> หรือรัฐอาจต้องกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับอัตรามลภาวะระดับสูงสุดที่สามารถยอมรับได้ขึ้นมา ทำให้โรงงานเหล็กต้องดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์ลดมลภาวะ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อบังคับมีเช่นนั้นก็ไม่สามารถดำเนินกิจการได้ ซึ่งจะส่งผลให้มีอัตราผลผลิตลดลง นอกจากนี้ รัฐยังต้องทำหน้าที่ตรวจสอบเพื่อบังคับใช้กฎหมายอีกทางหนึ่งด้วย<sup>26</sup> เป็นต้น

### 1.4 เมื่อเกิดปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร (asymmetric information)

<sup>22</sup> Robin Bade, Michael Parkin. *Foundations of microeconomics*, p 205

<sup>23</sup> Ibid., p 143

<sup>24</sup> ชวินทร์ สิ้นะบรรจง, เศรษฐศาสตร์ที่ดิน, หน้า 143.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 145.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

ความไม่สมบูรณ์ของข่าวสาร ก่อให้เกิดความล้มเหลวในกลไกการจัดสรรทรัพยากร เช่น นายจ้างไม่ทราบพฤติกรรมแท้จริงของลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างที่รับมาอาจไม่ได้ทำงานเต็มประสิทธิภาพ หรือผู้ซื้อที่มีข้อมูลข่าวสารน้อยกว่าผู้ขาย ทำให้ผู้ซื้อไม่แน่ใจและอาจตัดสินใจไม่ซื้อสินค้านั้น แม้ว่าสินค้านั้นจะมีสภาพดี หรือผู้ประกอบการไม่รู้ว่าในอนาคตสนิยมของผู้บริโภคจะเปลี่ยนแปลงไป เมื่อประกอบกับความเจริญของสังคมทำให้ความต้องการของสินค้าชนิดหนึ่งเพิ่มขึ้นในสถานการณ์เช่นนี้จะทำให้ปริมาณสินค้าที่ผลิต ไม่สอดคล้องกับความต้องการของสินค้าชนิดนั้น เป็นต้น

แม้ว่าการมีข่าวสารในรูปแบบต่างๆมากขึ้น จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ผลิต ผู้บริโภค และเจ้าของปัจจัยการผลิตก็ตาม แต่ก็ไม่มีผู้ใดในภาคเอกชนจะดำเนินการให้ข่าวสารต่างๆได้ เพราะเมื่อผลิตออกมาแล้วก็ไม่มีโอกาสได้ค่าตอบแทนที่คุ้มทุน ทั้งนี้เนื่องจากข่าวสารมีลักษณะคล้ายสินค้าสาธารณะ และการผลิตข่าวสารในบางรูปก็มีต้นทุน เพื่อช่วยให้ระบบตลาดทำหน้าที่ของมันได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และช่วยให้หน่วยเศรษฐกิจต่างๆสามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จะต้องมีการที่นำไปสู่การสร้าง สะสม และประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่างๆในรูปของสถิติตัวเลข และรายงานทั้งในรูปของข้อมูลดิบ และการวิเคราะห์ข้อมูลดิบเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวในแง่ของอุปสงค์ อุปทานของตลาดสินค้าและบริการ ข่าวสารและข้อมูลเหล่านี้จะช่วยลดระดับของความไม่แน่นอนและความเสี่ยงของการลงทุน สร้างโอกาสของการปรับตัวทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความล่าช้าของการปรับตัว และลดระดับความผันผวนหรือวัฏจักรทางเศรษฐกิจ ทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>27</sup> แต่เมื่อเอกชนไม่สนใจที่จะทำ รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อช่วยให้กลไกการจัดสรรทรัพยากรทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การควบคุมมาตรฐานการผลิตในสินค้าบางประเภท การให้ปิดป้ายแสดงราคา หรือการกำหนดเงื่อนไขให้แจ้งข้อความบางอย่าง มิเช่นนั้นจะเป็นความผิดหรือสัญญาไม่เกิดขึ้น เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการ ตลอดจนมาตรการที่สมควรนำมาบังคับใช้ เป็นเรื่องที่ต้องวินิจฉัยกันเป็นรายกรณีไป

## 2. เพื่อความเสมอภาค

รัฐอาจแทรกแซงกิจการบางประเภทเพื่อเป้าหมายในการจัดสรรทรัพยากร ความเสมอภาคในการเข้าถึงกิจการที่รัฐเห็นว่าเป็นคุณ (merit goods) เช่น การศึกษา โดยให้เรียนฟรี เพราะระบบตลาดเสรีไม่สามารถทำได้ เนื่องจากไม่มีผู้ประกอบการรายใดสามารถดำเนินกิจการ

<sup>27</sup> ไกรยุทธ ธีรตยา คีนันท์, ทัศนวิสัยเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซง, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.) หน้า 21

โรงเรียนโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายกับนักเรียนได้<sup>28</sup> หรือการมีโครงการให้เด็กที่มจนราคาถูก การสร้างโรงพยาบาล การให้สิทธิรักษาพยาบาล หรือส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการส่งออก การยกเว้นภาษีสำหรับกิจการบางประเภทเพื่อกระตุ้นการลงทุน หรือการสนับสนุนเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น

### 3. เพื่อควบคุมสังคม

สำหรับกิจการบางประเภทที่รัฐเห็นว่าเป็นโทษนั้น (demerit goods) การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงมิใช่เพื่อความเสมอภาคในการเข้าถึง แต่เพื่อควบคุมการเข้าถึงเนื่องจากถูกกำหนดให้ไม่เป็นที่ต้องการของสังคม เช่น ยาเสพติด สุรา บุหรี่ การพนัน หวยใต้ดิน กิจการประเภทสถานบันเทิงต่างๆ อาทิจับ อาบอบนวด เป็นต้น เหล่านี้รัฐจะมีบทบาทด้วยวิธีการออกกฎหมายห้ามจำหน่ายและห้ามบริโภคยาเสพติด สุราหรือบุหรี่รัฐก็อาจใช้วิธีเก็บภาษีในอัตราที่สูงเพื่อจำกัดการบริโภคให้น้อยลง หรือกำหนดกฎเกณฑ์หรือข้อห้ามแก่ผู้บริโภค ผู้ขาย และผู้ผลิต เช่น กำหนดเวลาจำหน่าย หรือห้ามจำหน่ายแก่เยาวชน สำหรับกิจการสถานบันเทิงก็อาจใช้วิธีห้ามเปิดบริการ จำกัดจำนวนผู้ผลิตโดยการให้ขอใบอนุญาต เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าบทบาทของภาครัฐที่เข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด ก็เพื่อเป้าหมายในทางเศรษฐกิจ อันเป็นเป้าหมายของการดำเนินงานที่ถือว่าเป็นหน้าที่อันพึงกระทำของรัฐบาลที่สำคัญ คือเพื่อการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และเพื่อการจัดระบบการกระจายรายได้ของสังคม ซึ่งเป็นการยากที่จะบอกว่าการแทรกแซงของรัฐบาลเป็นการกระทำที่ถูกต้อง เหมาะสมหรือไม่ โดยปกติมักจะพิจารณาจาก ต้นทุนทางสังคมที่จะต้องสูญเสียไปกับประโยชน์แก่สังคมที่จะได้รับตอบแทนมา

แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่พัฒนาต่อมาจนถึงปัจจุบันต่างก็เห็นว่าอำนาจในการแทรกแซงของรัฐควรมีอย่างจำกัด เนื่องจากบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ นอกจากเพื่อแก้ไขความล้มเหลวของตลาด (market failure) ยังเป็นการพยายามหาทางทำให้ตลาดทำงานได้ดีที่สุดตามความสามารถ เพราะการที่รัฐจะเข้าไปแก้ไขระบบตลาดมักทำให้เกิดการปิดกั้นการพัฒนาจากมาตรการที่นำไปใช้แก้ไขเสียเอง เช่น การใช้มาตรการทางภาษี หรือการใช้มาตรการควบคุมราคาเพื่อแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา เป็นต้น ดังนั้นเมื่อตระหนักถึงจุดบกพร่องในข้อนี้ บทบาทของภาครัฐในประเทศต่างๆจึงเน้นการเข้ามาแทรกแซงการค้าของเอกชน โดยการวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆทางการค้า ที่ให้ทุกคนทำการค้าโดยเสรีภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งเป็นการ

<sup>28</sup> สุรจิต ลักษณะสุด, นพดล บุณณะธนัง. บทบาทของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.mbs.mut.ac.th/paper/pdf/37.pdf> [2555, มกราคม 29]

คอยกำกับดูแลให้การค้ำมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะความล้มเหลวของตลาด

ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมากในปัจจุบันโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาคือ ในบางครั้งตลาดมิได้เกิดความล้มเหลวแต่อย่างใด กลไกราคายังสามารถทำงานได้ดี แต่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา เพื่อนโยบายอื่น ๆ นอกจากการมุ่งให้ตลาดจัดสรรการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากสินค้าราคาแพง หรือคุ้มครองผู้ผลิตจากราคาสินค้าตกต่ำ เป็นต้น เมื่อการแทรกแซงมีผลเป็นการบิดเบือนการทำงานของกลไกตลาด ยิ่งหากมีการใช้บังคับเป็นเวลานานจะยิ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของธุรกิจนั้นในระยะยาว นำไปสู่ปัญหาที่ไม่รู้จัก และผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือผู้บริโภคนั่นเอง ดังนั้นกฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบของภาครัฐที่ประกาศใช้บังคับเพื่อเข้ามาแทรกแซงตลาด ในบางครั้งนอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้ว ยังส่งผลกระทบทำให้ตลาดในธุรกิจนั้นเกิดความล้มเหลว โดยความล้มเหลวที่เกิดขึ้นนี้ ในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ความล้มเหลวจากการกำกับดูแล (regulatory failure) นั่นเอง

## 2.5 การแทรกแซงกลไกราคาโดยภาครัฐ

ประเด็นต่อมาคือรัฐจะแทรกแซงอย่างไร และทำไมถึงเลือกแทรกแซงในแบบนี้ ซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั้น กลไกราคาจะเป็นตัวตัดสินปัญหาว่าจะผลิตอะไร จำนวนเท่าไรและเพื่อใคร โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญคือ ในระบบตลาดเสรีกลไกราคาจะทำงานได้ดี จะต้องเป็นตลาดที่แข่งขันสมบูรณ์ แต่ในปัจจุบันเป็นเรื่องยากที่จะเกิดตลาดที่แข่งขันสมบูรณ์ การที่ตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ทำให้ราคาของสินค้าและบริการ อาจไม่ได้เกิดขึ้นโดยอิสระจากการทำงานของกลไกราคา แต่เกิดขึ้นจากอำนาจผูกขาดของผู้ขาย/ผู้ผลิต หรือเกิดจากอำนาจต่อรองที่สูงกว่าของผู้ซื้อ/ผู้บริโภค หรือราคาเกิดจากการร่วมกันสร้างราคาของสินค้าหรือบริการขึ้นมาใหม่ (ฮั้ว) ให้สูงกว่าราคาเดิม อันเป็นการบิดเบือนการทำงานของกลไกราคา หรือแม้กระทั่งการเปลี่ยนแปลงระดับราคาตามกลไกของตลาด ที่จะมีผลต่อกลุ่มคนในสังคมบางกลุ่มให้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียเปรียบเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้นภาครัฐจึงเห็นว่าเป็นการสมควรที่รัฐจะแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา โดยการเป็นผู้กำหนดราคาสินค้าหรือบริการชนิดนั้นให้สูง หรือต่ำกว่าระดับราคาดุลยภาพในตลาดเพื่อแก้ไขปัญหา อาทิเช่น การกำหนดราคาขั้นต่ำของผลผลิตทางการเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อช่วยเหลือแรงงาน การกำหนดราคาขั้นสูงของสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อช่วยเหลือประชาชนไม่ให้เดือดร้อนในเรื่องค่าครองชีพที่สูง

เกินไป การจัดเก็บภาษีเพื่อชะลอการบริโภคให้ลดลง หรือการให้เงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น เป็นต้น ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

### 2.5.1 การควบคุมทางตรง

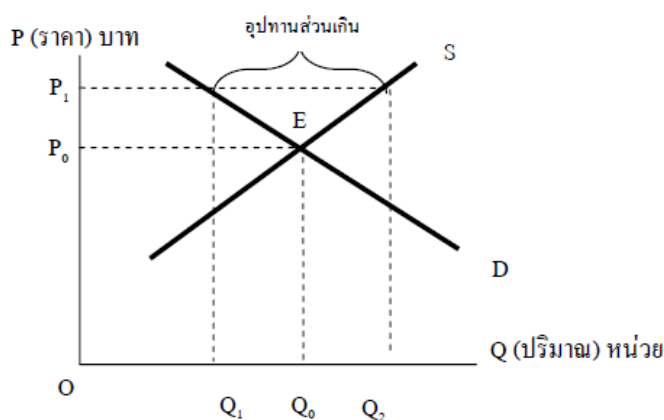
การแทรกแซงของภาครัฐ โดยการออกคำสั่งหรือมาตรการทางกฎหมายที่มีผลเข้าไปกำหนดราคาของสินค้าและบริการโดยตรง หรือที่เรียกว่าการควบคุมราคา (price control) คือการที่รัฐบาลยื่นมือเข้ามาให้ความช่วยเหลือเพื่อทำให้ราคาสินค้ามีเสถียรภาพ ทั้งนี้ เพราะสินค้าอาจมีการเปลี่ยนแปลงราคาขึ้น/ลงอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ เมื่อปริมาณการผลิตเปลี่ยนแปลงไปมักจะทำให้ราคาเปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งอาจจะสูงหรือต่ำเกินไปจนทำให้ผู้บริโภค หรือผู้ขาย/ผู้ผลิตได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ดังนั้นรัฐบาลจึงเข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา ซึ่งมาตรการที่ใช้บังคับโดยทั่วไปแบ่งได้เป็น การกำหนดราคาขั้นต่ำ และการกำหนดราคาขั้นสูง ดังต่อไปนี้

#### 2.5.1.1 การกำหนดราคาขั้นต่ำ (Price Floor)

การที่ภาครัฐเข้าไปควบคุมด้วยการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ ให้สูงกว่าระดับราคาดุลยภาพเดิมที่เป็นอยู่ โดยแทรกแซงด้วยการกำหนดราคาขั้นต่ำที่ผู้ขาย/ผู้ผลิตสามารถขายสินค้าหรือบริการได้ไม่ต่ำกว่าราคาที่ภาครัฐกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ขาย/ผู้ผลิตไม่ได้รับความเดือดร้อนจากการที่ราคาสินค้าหรือบริการต่ำเกินไปจนขาดทุน การควบคุมโดยการราคาขั้นต่ำมักจะถูกนำมาใช้ควบคุมสินค้าเกษตร ซึ่งภาครัฐเห็นว่าราคาผลผลิตต่ำเกินไปทำให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดราคาขั้นต่ำในค่าจ้างแรงงาน เพื่อให้ค่าจ้างในตลาดแรงงานสูงกว่าราคาดุลยภาพที่เกิดจากกลไกตลาดด้วย

แต่การกำหนดราคาขั้นต่ำ เป็นการยกระดับราคาดุลยภาพให้สูงขึ้นจากเดิม ย่อมเป็นการจูงใจให้มีการเสนอขายมากขึ้น จนอาจทำให้เกิดอุปทานส่วนเกินได้ ดังนี้

ภาพที่ 2.4 การกำหนดราคาขั้นต่ำ (Price Floor)



จากรูป ณ ระดับราคา  $OP_0$  หากภาครัฐเห็นว่า เป็นราคาที่ต่ำเกินไปทำให้ผู้ขาย/ผู้ผลิตเดือดร้อน รัฐบาลก็จะประกาศให้ผู้รับซื้อสินค้าต้องรับซื้อสินค้าในราคา  $OP_1$  ซึ่งเมื่อราคาอยู่ที่  $OP_1$  จะทำให้อุปสงค์ลดลงจาก  $OQ_0$  เป็น  $OQ_1$  และอุปทานสูงขึ้นจาก  $OQ_0$  เป็น  $OQ_2$  ดังนั้นจึงทำให้เกิดภาวะสินค้าล้นตลาดหรือจำหน่ายไม่หมดอยู่เท่ากับ  $Q_1Q_2$  เมื่อสินค้าล้นตลาดรัฐบาลอาจจำเป็นต้องเข้าช่วยเหลือ จึงต้องดำเนินมาตรการต่อมา คือต้องใช้วิธีรับซื้อสินค้าส่วนที่ขายไม่หมด โดยระบายสินค้าไปขายต่างประเทศ หรือซื้อเก็บไว้แล้วค่อยนำออกจำหน่ายเมื่อสินค้าขาดตลาดในเวลาต่อไป ซึ่งจะเป็นภาระในการต้องจัดหางบประมาณเพื่อนำมารับซื้อสินค้านั้น และอาจต้องขาดทุนเพราะราคาตลาดนอกประเทศอาจมีราคาสูงกว่าราคาที่รัฐบาลไปรับซื้อ หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา และหาสถานที่จัดเก็บสินค้าที่รับซื้อ

#### 2.5.1.1.1 การประกันราคาขั้นต่ำ (Price Support)

การประกันราคาขั้นต่ำ คือการที่ภาครัฐประกาศราคาต่ำสุดของสินค้าหรือบริการที่ผู้ซื้อสามารถซื้อได้ โดยจะมีราคาสูงกว่าระดับราคาดุลยภาพ เนื่องจากภาครัฐเห็นว่าสินค้าที่เข้ามาควบคุมมีราคาดุลยภาพต่ำเกินไป สมควรเข้าไปดูแลเพื่อช่วยเหลือผู้ขาย/ผู้ผลิตไม่ให้เกิดความเดือดร้อนเกินสมควร และถ้าหากมีการรับซื้อในราคาต่ำกว่าราคาที่รัฐได้ประกันเอาไว้ ก็จะมีคามผิดตามกฎหมาย โดยมากการประกันราคามักใช้กับสินค้าเกษตร เพราะอุปทานควบคุมได้ยาก เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ หากผลิตได้มาก ราคาจะตกต่ำส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกร

นโยบายการประกันราคาขั้นต่ำกับสินค้าเกษตรที่ผ่านมา คือมาตรการที่รัฐเข้ามาควบคุมโดยการกำหนด “ราคาเป้าหมาย” หรือ “ราคาประกันรายได้” ของสินค้า ซึ่งเป็นราคาที่

ต้องการให้เกษตรกรได้รับในฤดูกาลนั้นๆ (คำนวณจากต้นทุนการผลิตและอัตรากำไรที่เกษตรกรพึงจะได้) และนำมาเทียบกับ “ราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง” หากราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงในสินค้าที่รัฐประกันราคา มีราคาต่ำกว่าราคาเป้าหมาย รัฐจะชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงให้แก่เกษตรกรที่เข้าโครงการ

โดยรัฐจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อกำหนดราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะตลาด โดยจะประกาศให้เกษตรกรทราบ (เช่น ราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงข้าวจะประกาศทุกวันจันทร์ ราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงมันสำปะหลัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ จะประกาศทุกวันที่ 1 และ 16 ของเดือน) เพื่อจะได้นำไปเทียบเคียงกับราคาประกันรายได้ที่รัฐกำหนดไว้ตั้งแต่ต้นฤดู ก่อนตัดสินใจขอใช้สิทธิในการขอรับการชดเชยจากภาครัฐในช่วงเวลาที่คิดว่าจะเกิดประโยชน์แก่ตนสูงสุด

นโยบายการประกันราคาขั้นต่ำเกิดจากแนวคิดที่ว่า เกษตรกรควรจะขายผลผลิตได้ในราคาที่คุ้มที่จะลงทุน และมีกำไรบางส่วนที่จะนำไปขยายการผลิตและบริโภคในครัวเรือน และเนื่องจากพฤติกรรมการจำหน่ายผลผลิตของเกษตรกรส่วนใหญ่ ยังนิยมเก็บเกี่ยวแล้วจำหน่ายในพื้นที่ทันที เพราะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าและมีผู้ค้าเข้าไปรับซื้อผลผลิตถึงไร่นา แต่ราคาที่ได้รับมักจะเป็นราคาต่ำไม่คุ้มค่าที่ลงทุน จึงได้กำหนดแนวทางการกำหนดราคาให้เกษตรกรควรจะได้เพื่อให้เกษตรกรตัดสินใจเพาะปลูก โดยใช้เกณฑ์<sup>29</sup>

$$\text{ราคาประกันรายได้} = \text{ต้นทุนการผลิต} + \text{ค่าขนส่ง} + \text{ผลตอบแทนให้เกษตรกร}$$

ตัวอย่างเช่น รัฐบาลประกาศประกันราคาข้าวแก่เกษตรกรราคาเกวียนละ 8000 บาท หากราคาเกณฑ์อ้างอิงข้าวของเกษตรกรในพื้นที่นี้ ณ วันที่เกษตรกรขายข้าวมีราคาเพียงเกวียนละ 5000 บาท เกษตรกรจะได้ส่วนต่างภายหลังอีก 3000 บาทต่อเกวียนจากรัฐบาล แม้ว่าเกษตรกรจะขายข้าวได้จริงในราคาเกวียนละ 4,000 บาท นโยบายลักษณะนี้อาจเรียกว่าเป็น การประกันราคาขั้นต่ำโดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกร

จะแตกต่างกับการรับจำนำผลผลิตสินค้าเกษตร เพื่อให้เกษตรกรไม่ต้องเร่งนำผลผลิตออกจำหน่ายในช่วงต้นฤดู โดยให้มีเงินไปใช้ก่อนบางส่วนในขณะที่รอให้ราคาตลาดปรับตัวสูงขึ้นเพื่อมาไถ่ถอนออกไปจำหน่าย แต่ด้วยเหตุผลทางการเมืองทำให้การดำเนินการในระยะหลัง มีการกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดและให้เงินเต็มมูลค่าสินค้า ซึ่งเสมือนหนึ่งรัฐรับซื้อผลผลิตใน

<sup>29</sup> การค้าภายใน, กรม. คู่มือการปฏิบัติงานการประกันรายได้สินค้าเกษตร, กรกฎาคม 2554.

ราคาสูงกว่าราคาตลาด เป็นการบิดเบือนกลไกตลาดมาก ทำให้เกษตรกรไม่มาไถ่ถอน ผู้ค้าส่วนใหญ่ไม่สามารถแข่งขัน จึงชะลอหรือหยุดรับซื้อเพื่อรอซื้อในช่วงที่รัฐระบายสินค้าหลุดจำหน่ายออกสู่ตลาดทำให้การแข่งขันในตลาดลดลง และเป็นภาระให้ภาครัฐต้องเก็บผลผลิตไว้ เพื่อระบายออกสู่ตลาดในช่วงที่เหมาะสม โดยไม่ให้มีผลกระทบต่อราคาผลผลิตของเกษตรกรในท้องตลาด เกิดปัญหาไม้สต็อกสะสมจำนวนมากไม่สามารถระบายจำหน่ายได้โดยเฉพาะสินค้าข้าว ทำให้สินค้าเสื่อมคุณภาพ น้ำหนักสูญหายและมีภาระค่าเก็บรักษาค่อนข้างมาก ส่วนการประกันราคารันนั้นก็ข้อเสียเช่นกัน คือหากกำหนดราคาประกันสูง ก็จะทำให้เกษตรกรวางแผนที่จะเพิ่มผลผลิต ทำให้เกิดอุปทานส่วนเกิน และหากราคาผลผลิตตกต่ำมาก ก็จะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเข้ามาดูแล

แต่หากเป็นกรณีที่รัฐบาลดำเนินการซื้อผลผลิตได้เฉพาะในบางท้องที่ เนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณ จะเรียกว่า "การพยุงราคา" เป็นมาตรการที่ต้องการกระตุ้นให้ราคาตลาดของสินค้าชนิดนั้นมีราคาสูงขึ้น

#### 2.5.1.1.2 การจ่ายเงินอุดหนุนผู้ผลิต (Producer Subsidy)

การจ่ายเงินอุดหนุนผู้ผลิต คือมาตรการที่ภาครัฐปล่อยให้มีการซื้อขายสินค้าและบริการตามกลไกตลาดตามปกติ และจะกำหนดราคาขั้นต่ำของสินค้าและบริการควบคุม ถ้าหากว่าราคาตลาดของสินค้าหรือบริการควบคุมต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่รัฐกำหนดไว้ รัฐจะจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้ขาย/ผู้ผลิตเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาด

นโยบายลักษณะนี้มีมักถูกนำมาใช้กับสินค้าเกษตร เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ต้องประสบปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ อันเป็นการกำหนดราคาขั้นต่ำของสินค้าที่เกษตรกรจะได้รับจากผลผลิตของตน และวิธีการนี้อาจช่วยให้รัฐบาลใช้งบประมาณในการช่วยเหลือเกษตรกรลดลง (น้อยกว่าการรับจำนำที่ต้องจ่ายเงินเต็มจำนวนที่รับประกันให้แก่เกษตรกร) ไม่ต้องมีภาระในเรื่องการเก็บสต็อกและการระบายสินค้าเกษตร แต่การกำหนดราคาขั้นต่ำสูงกว่าราคาตลาดย่อมเป็นการจูงใจให้เกิดการผลิตเพิ่มมากขึ้น อันทำให้เกิดอุปทานส่วนเกิน ทำให้ราคาตลาดยิ่งต่ำลง รัฐก็จะมีภาระในการจ่ายเงินอุดหนุนมากขึ้น จึงเป็นนโยบายที่ควรใช้เมื่อใกล้สิ้นสุดฤดูกาลของสินค้าเกษตร หรือในช่วงที่จะมีการผลิตเพิ่มอีกไม่มากหรือไม่มีการผลิตเพิ่มอีก เพื่อให้เกิดอุปทานส่วนเกินน้อยที่สุด แต่ในทางกลับกันหากเป็นกรณีที่เกิดการขาดแคลนสินค้า การมีนโยบายที่จะจ่ายเงินอุดหนุนผู้ผลิตก็จะเป็นการจูงใจให้มีการเพิ่มขึ้นของอุปทาน แต่มาตรการเหล่านี้ต้องใช้ในระยะสั้นเพื่อให้กลไกตลาดกลับเข้ามาทำงานอีกครั้ง มิเช่นนั้นจากที่เคยเกิดภาวะขาดแคลนก็อาจกลายเป็นปัญหาสินค้าล้นตลาดได้ ซึ่งหาก



ปล่อยให้สินค้าล้นตลาดหรืออุปทานของสินค้าสูงเกินไป ย่อมส่งผลให้ราคาของสินค้าตามกลไกตลาดจะยิ่งต่ำลง

### 2.5.1.1.3 การลดปริมาณการผลิต (Product Restriction)

การลดปริมาณการผลิตคือ การที่รัฐบาลจำกัดปริมาณการผลิตสินค้าของผู้ผลิต ให้ผลิตสินค้าในจำนวนที่จำกัด ด้วยการกำหนดโควตา (quota) โดยมุ่งหวังให้สินค้ามีราคาสูงขึ้น เพื่อแก้ปัญหาราคาตกต่ำอันเนื่องมาจากสินค้าล้นตลาด เป็นการพยายามแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรหรือผู้ผลิตสินค้า เนื่องจากการแทรกแซงทำให้อุปทานของสินค้าลดลง ทำให้สินค้ามีการเปลี่ยนแปลงระดับของราคาเพื่อเข้าสู่ราคาดุลยภาพใหม่อีกครั้ง ซึ่งเป็นราคาที่สูงขึ้นจากเดิม เป็นการกำหนดราคาขั้นต่ำของสินค้าแบบหลายๆ โดยรัฐต้องการให้ราคาสินค้าอยู่ในระดับราคาเท่าใด ก็จะเข้ามาควบคุมปริมาณของอุปทานไม่ให้มากเกินไปและมีปริมาณอยู่ในระดับที่สัมพันธ์กับราคาที่ต้องการ อันเป็นการให้กลไกราคาทำงานจากปริมาณของอุปทานในตลาดสินค้าที่รัฐเข้ามาควบคุม

ตัวอย่างเช่น การกำหนดโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ ทำให้ปริมาณแม่ไก่ที่จะออกไข่ลดลงจากเดิมที่ปล่อยให้มีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ได้โดยเสรี เมื่อพ่อแม่พันธุ์ลดลงจึงทำให้ปริมาณผลผลิตไข่ไก่ออกสู่ตลาดน้อยลง ส่งผลให้ราคาไข่ไก่เพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น

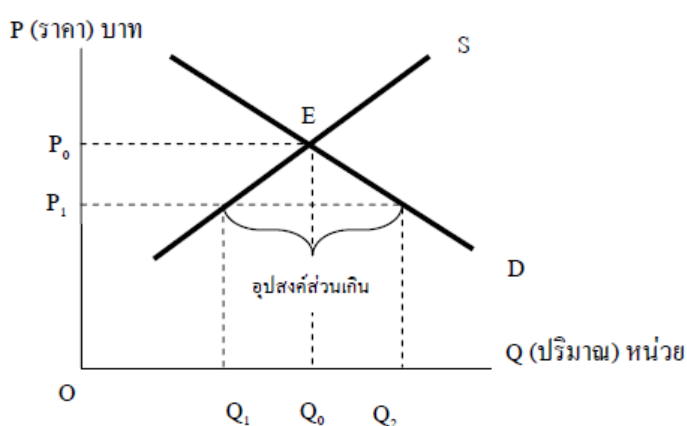
### 2.5.1.2 การควบคุมเพดานราคา (Price Ceiling)

การควบคุมเพดานราคาหรือการกำหนดราคาขั้นสูง คือการที่ภาครัฐเข้าไปควบคุมด้วยการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการให้ต่ำกว่าระดับราคาดุลยภาพเดิมที่เป็นอยู่ โดยแทรกแซงด้วยการกำหนดราคาขายสูงสุดของสินค้าหรือบริการที่ผู้ขาย/ผู้ผลิตสามารถขายได้ ซึ่งเป็นราคาที่ไม่สูงกว่าราคาที่ภาครัฐกำหนดนั่นเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคไม่ได้รับความเดือดร้อนจากการที่สินค้าที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตมีราคาสูงขึ้น การควบคุมโดยการกำหนดเพดานราคาหรือการกำหนดราคาขั้นสูง มักนิยมนำมาใช้กับสินค้าอุปโภคบริโภคที่มีความจำเป็นสำหรับผู้บริโภคในขณะนั้น เช่น น้ำตาลทราย เนื้อสุกร (กำหนดราคาควบคุม) ไข่ไก่ (กำหนดราคาแนะนำ) เป็นต้น ซึ่งภาครัฐเห็นว่าราคาสูงเกินไปทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร

แม้ว่าการแทรกแซงราคาของภาครัฐโดยส่วนใหญ่จะเป็นการประกันราคาขั้นต่ำ แต่ในบางครั้งภาครัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาแทรกแซงราคาสินค้าหรือบริการ ไม่ให้มีราคาสูงเกินไป โดยการกำหนดเพดานราคาหรือกำหนดราคาขั้นสูง ซึ่งมักนำมาใช้ในช่วงเวลาที่สินค้าและบริการเกิดการขาดแคลนอย่างมาก ทำให้ราคาสินค้าและบริการต่างๆ สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนอาจกลายเป็นปัญหาเงินเฟ้อขึ้นรุนแรงได้ ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้จะปรากฏเสมอเช่นในช่วงสงคราม หรือภัยพิบัติจากธรรมชาติ เป็นต้น

เมื่อการกำหนดราคาขั้นสูงเป็นการลดระดับราคาคุณภาพลงจากเดิม ย่อมเป็นการจูงใจให้มีการซื้อมากขึ้น จนอาจทำให้เกิดอุปสงค์ส่วนเกินได้ ดังนี้

ภาพที่ 2.5 การควบคุมเพดานราคา (Price Ceiling)



จากรูป ณ ระดับราคา  $OP_0$  ซึ่งเป็นราคาดุลยภาพ หากภาครัฐเห็นว่าเป็นราคาที่สูงเกินไปทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อน รัฐบาลก็จะประกาศให้ผู้ขายขายสินค้านั้นในราคา  $OP_1$  ซึ่งเมื่อราคาลดลงเหลือ  $OP_1$  จะทำให้อุปทานลดน้อยลงอยู่ในระดับ  $OQ_1$  เพราะผู้ขายไม่ต้องการขายสินค้าในราคาต่ำหรือขาดทุน แต่เมื่อราคาสินค้าหรือบริการลดลงย่อมเป็นการจูงใจผู้ซื้อ ทำให้เกิดอุปสงค์ในสินค้านั้นเพิ่มขึ้นเป็น  $OQ_2$  จึงทำให้สินค้าขาดตลาดหรือไม่เพียงพอแก่การจำหน่าย อยู่เท่ากับ  $Q_1Q_2$

สถานการณ์ดังกล่าวจะทำให้เกิดตลาดมืด (black market) คือผู้ผลิตจะแอบขายสินค้าอย่างผิดกฎหมายในราคาที่สูงกว่าราคาขั้นสูงให้กับผู้บริโภคที่มีฐานะดี ซึ่งไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย ดังนั้นเพื่อป้องกันการเกิดตลาดมืด รัฐบาลจะต้องกำหนดวิธีปันส่วน (ration) ควบคุมไปด้วยเพื่อลดอุปสงค์ลง เช่น กรณีเกิดสงครามทำให้ข้าวราคาแพง รัฐบาลกำหนดราคาขั้นสูงเพื่อไม่ให้ผู้ที่สต็อกข้าวฉวยโอกาสและเพื่อป้องกันการเกิดตลาดมืด รัฐบาลอาจแจกคูปองให้กับครัวเรือน โดยกำหนดให้ซื้อได้ครัวเรือนละ 2 ถังเพื่อให้ข้าวมีการกระจายอย่างทั่วถึง หรือรัฐบาลอาจ

ดำเนินมาตรการจัดหาสินค้ามาจำหน่ายเพิ่มเติม โดยการสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศหรือที่อื่นใดเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดนั้น เป็นต้น

ศาสตราจารย์มิลตัน ฟรีดแมน (Professor Milton Friedman) เป็นนักเศรษฐศาสตร์ผู้หนึ่งที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้นโยบายควบคุมราคานี้ เขามีความเห็นว่าการเข้ามาควบคุมราคาสินค้าในระบบเศรษฐกิจที่ดำเนินไปโดยกลไกตลาด จะเปรียบได้กับการนำเอาสมอเรือมาไว้บนเรือไม่นำไปใช้ประโยชน์ในอันที่ควร<sup>30</sup> กล่าวคือหากปล่อยให้กลไกตลาดทำงานทรัพยากรจะถูกจัดสรรไปใช้ในสินค้าที่ผู้บริโภคต้องการอย่างแท้จริง และในปริมาณที่ถูกต้อง อันเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดนั่นเอง

## 2.5.2 การควบคุมทางอ้อม

การแทรกแซงของภาครัฐ โดยการออกคำสั่งหรือมาตรการทางกฎหมายที่ไม่มีผลเข้าไปกำหนดราคาของสินค้าและบริการโดยตรง แต่เนื่องจากผลของมาตรการนั้นส่งผลกระทบต่อราคาของสินค้าหรือบริการที่ถูกควบคุมหรือที่สามารถทดแทนกันได้ เช่น มาตรการทางภาษี

### 2.5.2.1 มาตรการทางภาษี

มาตรการทางภาษีเป็นมาตรการที่รัฐประกาศใช้ โดยอาจมีวัตถุประสงค์ได้หลายประการ อาทิ ต้องการสร้างรายได้ให้กับรัฐ ต้องการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือลดการใช้ยาเสพติดของผู้บริโภค หรือเหตุผลทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ เช่น เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ลดการสูญเสียดุลทางเศรษฐกิจ การปกป้องอุตสาหกรรม หรือเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ เป็นต้น มาตรการทางภาษีส่วนใหญ่มักนำมาใช้กับสินค้าฟุ่มเฟือย หรือสินค้าไม่มีคุณ

ตัวอย่างเช่น การที่รัฐเพิ่มภาษีสุรา บุหรี่ (sin tax) เพื่อควบคุมการบริโภค เนื่องจาก การเก็บภาษีสินค้าต่อหน่วย จะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นเท่ากับอัตราภาษีที่รัฐจัดเก็บ ผู้ขาย/ผู้ผลิต ผลักภาระภาษีไปยังผู้บริโภคได้ ย่อมส่งผลให้ราคาขาย (ปลีก) สูงจนทำให้ผู้บริโภคถึงเลที่จะบริโภค ซึ่งเป็นไปตามหลักกลไกตลาด กล่าวคือเมื่อราคาสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งสูงขึ้น ปริมาณซื้อสินค้าชนิดนั้นจะลดลง นอกจากนี้รายได้จากการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มขึ้น รัฐสามารถนำเงินดังกล่าวมาใช้ในการ

<sup>30</sup> Milton Friedman, Why the freeze is a mistake, *Newsweek* (30 August 1971) : 23

ดำเนินมาตรการต่างๆเพื่อลดการบริโภค เช่น การรณรงค์ให้คนตระหนักถึงโทษของสุรา บุหรี่ เป็นต้น หรือกรณีของน้ำมันเชื้อเพลิง จะพบว่าพฤติกรรมการใช้น้ำมันของผู้บริโภคจะมีลักษณะผกผันกับอัตราภาษี กล่าวคือถ้าอัตราการจัดเก็บภาษีลดลง ปริมาณการใช้น้ำมันของผู้บริโภคก็จะสูงขึ้น ดังนั้นหากต้องการให้ผู้บริโภคลดการใช้น้ำมันลง โดยเสนอทางเลือกของพลังงานทดแทน การเก็บภาษีน้ำมันมากกว่าพลังงานทดแทนย่อมเป็นการจูงใจในอุปสงค์ของผู้บริโภคต่อสินค้าที่มีราคาถูกกว่าได้ ซึ่งถือเป็นมาตรการของรัฐที่ใช้ภาษีมาเป็นตัวแปรในการทำงานของกลไกตลาด

## 2.6 ผลกระทบของการแทรกแซงราคาโดยภาครัฐ

แม้การให้กลไกตลาดทำงาน โดยปล่อยให้มือที่มองไม่เห็นนำระบบตลาดสู่การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นเรื่องที่ดี และเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย แต่ด้วยเหตุผลหลากหลายประการ ทำให้ในบางครั้งมือที่มองไม่เห็นไม่สามารถทำงานได้ นักเศรษฐศาสตร์เรียกปรากฏการณ์เช่นนี้ว่า ความล้มเหลวของตลาด (market failure) ซึ่งหมายถึง การที่ตลาดไม่สามารถทำงานตามกลไก เนื่องจากการมีปริมาณทรัพยากรที่เข้าไปสู่การซื้อขายแลกเปลี่ยนมากเกินไปหรือน้อยเกินไป หรือสถานการณ์การที่ตลาดไม่อาจนำมาซึ่งความต้องการของผู้บริโภคได้ (คือการได้สินค้าในปริมาณที่ต้องการและในราคาที่ถูกต้อง) เช่น ราคาต่ำหรือสูงเกินไป หรืออีกนัยหนึ่งคือการที่ราคาไม่สามารถใช้เป็นสัญญาณที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากร สำหรับผู้บริโภคและผู้ผลิต ผลลัพธ์ก็คือการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่ทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากรนั่นเอง เช่น สินค้าบางอย่างที่ควรผลิตมากแต่มีการผลิตน้อยเกินไป ในขณะที่สินค้าบางอย่างที่ควรผลิตน้อยก็มีการผลิตมากเกินไป<sup>31</sup>

เมื่อกลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุโครงสร้างของตลาด (market structure) ที่เบี่ยงเบนไปจากตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันที่แท้จริง มีการแทรกแซงกลไกราคาจากผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด เกิดการผูกขาดทางการค้า หรือการร่วมกันกำหนดราคา เพื่อให้ผลผลิตมีราคาสูงขึ้น หรือการทำงานของตลาดไม่สามารถสะท้อนต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่แท้จริงของทรัพยากร หรือการจัดสรรทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ เป็นต้น ดังนั้นภาครัฐจึงเข้ามาแก้ไข โดยการดำเนินนโยบายหรือมาตรการตามกฎหมาย เพื่อลดหรือขจัดสถานะความล้มเหลวของตลาด เพื่อให้กลไกราคากลับมาทำงานอย่างถูกต้องอีกครั้ง และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่

<sup>31</sup> อสัมภินพงค์ ฉัตราคม. ความล้มเหลวของตลาด (market failure). [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: [http://www.eco.ru.ac.th/eco/article/Y6C2/Y6C2\\_07.pdf](http://www.eco.ru.ac.th/eco/article/Y6C2/Y6C2_07.pdf) [2555, กุมภาพันธ์ 3]

อยู่ในระบบตลาด ซึ่งการแก้ไขของรัฐอาจเป็นการการควบคุมราคา การป้องกันการผูกขาด การส่งเสริมการแข่งขัน การให้ความช่วยเหลือหรือสิทธิพิเศษ เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะศึกษาแค่เพียงประเด็น การควบคุมราคา โดยบทบาทของภาครัฐที่เข้าไปแทรกแซงตลาดโดยใช้นโยบายการควบคุมราคา จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของตลาด ดังต่อไปนี้

### 2.6.1 ผลกระทบในแง่บวก

การที่กลไกของรัฐทำงานร่วมกับกลไกราคา สามารถช่วยให้กลไกราคาทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น หากเกิดสภาวะความล้มเหลวของตลาดหรือช่วยให้ระบบเศรษฐกิจมีความคล่องตัวขึ้น เพราะหากไม่แก้ไขโดยทันทีที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมในวงกว้าง รวมทั้งปัญหาค่าครองชีพของผู้บริโภคเพิ่มสูงขึ้น หรือรายได้จากการผลิตสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการลดต่ำลงอย่างไม่ควรจะเป็น จนอาจส่งผลให้ต้องล้มเลิกกิจการลง ส่งผลให้ธุรกิจนั้นมีผู้ประกอบการน้อยรายจนก่อให้เกิดการผูกขาดได้ เกิดปัญหาการว่างงาน และปัญหาอื่นๆตามมา เป็นต้น

และการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ ยังอาจเป็นมาตรการที่ช่วยให้ผู้ผลิต/ผู้ขายและผู้บริโภคไม่ให้อุณหภูมิร้อนเกินไป กลไกของรัฐจะพยายามเข้ามาช่วยให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย และช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ ในกรณีที่สินค้าหรือบริการราคาต่ำเกินไป รัฐบาลจะเข้ามาแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือผู้ผลิต/ผู้ขายด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การรับซื้อสินค้าในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด การให้เงินอุดหนุน หรือการกำหนดราคาขั้นต่ำเพื่อควบคุมราคาสินค้าหรือบริการนั้นไม่ให้ต่ำเกินไป เป็นต้น แต่ถ้าในกรณีที่ราคาของสินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่อประชาชนมีราคาสูงเกินไป รัฐบาลก็จะเข้ามาแทรกแซงโดยการกำหนดราคาขั้นสูงหรือเพดานของราคา เพื่อไม่ให้ราคาสินค้าหรือบริการสูงเกินไปจนกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนผู้มีรายได้น้อย

นอกจากนี้การควบคุมราคาของรัฐอาจดำเนินการในรูปของการผูกขาด เพื่อไม่ให้เกิดการแข่งขันทางด้านราคาและเพื่อจัดทาสวัสดิการให้แก่ประชาชน อาทิ การผูกขาดของสินค้าไม่มีคุณ เช่น บุหรี่ สลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น การที่รัฐบาลเข้ามาผูกขาดก็เพื่อต้องการควบคุมราคาให้อยู่ในระดับสูง ไม่ต้องการให้มีการบริโภคสินค้าเหล่านี้มากเกินไป เนื่องจากมีผลเสียต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือการผูกขาดสินค้าหรือบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนทุกคนในสังคมและต้องทำต่อเนื่อง เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น รัฐบาลเข้ามาเป็นผู้ผลิต/ผู้ขายหรือผู้ให้บริการแทนภาคเอกชน ที่ผ่านมารัฐเป็นผู้ให้บริการเหล่านี้ผ่านรัฐวิสาหกิจ เพื่อไม่ให้มี

การกำหนดราคาค่าบริการสูงเกินควร การลดคุณภาพของบริการหรือการเลือกปฏิบัติในการให้บริการ เพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถซื้อบริการเหล่านี้ได้ เนื่องจากกิจการเหล่านี้ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก แต่อาจได้รับผลตอบแทนในอัตราต่ำและได้รับทุนคืนในระยะยาว ภาคเอกชนอาจไม่สนใจเข้ามาลงทุน หรือหากปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจผลิตออกมาจำหน่ายในราคาสูงเกินไปหรือไม่ทั่วถึง แต่เนื่องจากสินค้าหรือบริการเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็น ทั้งในด้านการพัฒนาประเทศและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังนั้นรัฐบาลของประเทศต่างๆ จึงมักเข้าไปผูกขาดดำเนินการผลิตและกำหนดราคา เพื่อให้ประเทศมีสินค้าพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างเพียงพอและประชาชนสามารถเข้าถึงได้ เพราะเจตนาธรรมณ์ของการที่รัฐเข้ามาผูกขาดก็เพื่อควบคุมราคา และกระจายสินค้าหรือบริการนั้นๆให้ทั่วถึงทุกภาคส่วนในประเทศ ซึ่งเป็นผลดีทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งด้านผู้บริโภคและผู้ผลิตที่ยังคงได้กำไรอยู่ ซึ่งเรียกว่ากำไรปกตินั่นเอง

## 2.6.2 ผลกระทบในแง่ลบ

ในระบบเศรษฐกิจที่รัฐสามารถเข้ามาดำเนินการแทรกแซงกลไกตลาด โดยใช้กลไกของรัฐอาจก่อให้เกิดปัญหาการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นการเงินของประเทศหรือการใช้ทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจ เป็นผลทำให้การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในอีกฝากหนึ่งภาคเอกชนเองก็เกิดความไม่มั่นใจ ทำให้ไม่กล้าลงทุนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากรัฐบาลสามารถเข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดได้ อีกทั้งมาตรการที่นำมาใช้ก็มีความหลากหลายและสามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาคเอกชน อีกทั้งหากมีการใช้มาตรการหนึ่งมาตรการใดแล้ว ก็ไม่มีความมั่นใจว่ามาตรการนั้นจะถูกนำมาใช้อีกเมื่อใด หรือจะมีการบังคับใช้มาตรการนั้นยาวนานเพียงใด แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ฯลฯ นั้นภาคเอกชนมีสิทธิที่จะดำเนินกิจการได้อย่างเสรีโดยมีกลไกราคาเป็นเครื่องชี้นำก็ตาม

นอกจากความล้มเหลวของตลาดที่รัฐจะเข้ามาใช้มาตรการแทรกแซง ในบางครั้งแม้ไม่เกิดความล้มเหลวของกลไกตลาด รัฐก็เข้ามาดำเนินการแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด ด้วยดุลพินิจที่หลากหลาย ด้วยเห็นว่าแม้กลไกตลาดยังสามารถทำงานได้ตามปกติ แต่ผลของการทำงานของกลไกตลาดทำให้เกิดความเดือดร้อนขึ้น อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของราคาคุณภาพที่ต่างจากเดิมมาก ซึ่งเป็นเรื่องปกติของการทำงานของกลไกราคาที่ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามอุปสงค์อุปทาน ไม่จำเป็นที่รัฐต้องเข้าไปแทรกแซง แต่เมื่อรัฐต้องการรักษาเสถียรภาพราคาของสินค้าหรือบริการ โดยไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ขึ้นลงมากอย่างรวดเร็ว จึงได้แทรกแซงการ

ทำงานของกลไกตลาดด้วยมาตรการควบคุมราคาในแบบต่างๆขึ้น นอกจากนี้ในบางครั้งภาครัฐก็มีเป้าหมายในการใช้ราคาเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้อีกด้วย

เมื่อการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้ามักเป็นความพยายามฝืนกลไกตลาด เช่น การที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินอุดหนุนในการยกระดับราคาสินค้า แต่การที่จะยกระดับราคาสินค้าให้สูงกว่าราคาตลาดนั้น มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินอุดหนุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีใช้การรักษาราคาให้มีเสถียรภาพตามแนวโน้มของตลาดในระยะยาว เพราะนอกจากการแทรกแซงราคาในลักษณะดังกล่าวต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากแล้ว ยังก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพอีกด้วย หรือการกำหนดราคาขั้นต่ำในราคาจำหน่ายปลีกของสินค้าหรือบริการ เพื่อยกระดับราคาให้สูงกว่าราคาตลาดย่อมเป็นการทำลายกลไกตลาด แม้จะเป็นการช่วยเหลือผู้ผลิต/ผู้ขาย แต่กลับไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคที่ต้องซื้อสินค้าหรือบริการนั้นในราคาที่สูงขึ้นจากความเป็นจริง หรือในทางกลับกันการที่รัฐกำหนดราคาขั้นสูงหรือเพดานราคาจำหน่ายปลีกของสินค้าหรือบริการ เพื่อช่วยเหลือประชาชนในเรื่องค่าครองชีพในสินค้าหรือบริการที่จำเป็น แต่การใช้มาตรการดังกล่าวย่อมไม่เป็นธรรมกับผู้ผลิต/ผู้ขาย เนื่องจากราคาไม่เป็นไปตามภาวะของต้นทุน และความเสียหายในการผลิต การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงที่ราคาสินค้าปลายทาง อาจทำให้ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการที่ถูกควบคุมต้องล้มเลิกกิจการลง เนื่องจากไม่สามารถแบกรับภาระขาดทุนได้ หรือไม่ต้องการประกอบกิจการที่ไม่มีหรือแทบไม่มีผลกำไรอีกต่อไป ทำให้โครงสร้างตลาดในธุรกิจนั้นมีผู้แข่งขันน้อยลง อาจทำให้เกิดการผูกขาดในสินค้านั้นๆจากผู้ผลิตรายใหญ่ที่ยังคงสามารถประกอบกิจการต่อไปได้ ทำให้ส่งผลเสียต่อผู้บริโภคในระยะยาว เพราะเมื่อเกิดการผูกขาดผู้ผลิตย่อมไม่มีคู่แข่ง สามารถขายสินค้าหรือบริการได้ไม่ว่าสินค้าหรือบริการนั้นจะเป็นเช่นไร ทำให้ผู้บริโภคไม่มีโอกาสเลือกและผู้ผลิตอาจไม่สนใจพัฒนาคุณภาพของสินค้าหรือประสิทธิภาพของการผลิตเพื่อให้ต้นทุนลดลง และทำให้ไม่มีการแข่งขันทางด้านราคาอีกด้วย นอกจากนี้การควบคุมราคามักส่งผลให้เกิดการขาดแคลนสินค้ามากยิ่งขึ้น เพราะเมื่อราคาที่ถูกควบคุมเป็นราคาที่ผู้ผลิตไม่สามารถรับได้ หรือไม่ต้องการขายในราคาดังกล่าว จึงเกิดการกักตุนเพื่อนำออกจำหน่ายในภายหลังเมื่อราคาเพิ่มสูงขึ้น หรือส่งออกไปจำหน่ายในพื้นที่ที่ไม่ถูกควบคุม เกิดปัญหาตลาดมืดขึ้น ทำให้ไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ที่ต้องการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยการลดค่าครองชีพลงด้วยการควบคุมราคาได้

## 2.7 ลักษณะของสินค้าไข่ไก่ในประเทศไทย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้นำสินค้าไข่ไก่มาเป็นกรณีศึกษา เนื่องด้วยสินค้าไข่ไก่เป็นปัญหาในทางเศรษฐกิจและสังคมสำหรับประเทศไทยเสมอมา และในปัจจุบันไข่ไก่ได้ถูกประกาศให้

เป็นสินค้าควบคุมและมีการแทรกแซงราคา ด้วยการบังคับใช้มาตรการทั้งในทางกฎหมายและทางบริหาร เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคจากปัญหาสินค้าไข่ไก่มีราคาแพง

โดยก่อนที่จะศึกษามาตรการที่นำมาบังคับใช้กับสินค้าไข่ไก่ เพื่อแทรกแซงหรือแก้ปัญหาาราคาสินค้า ว่ามีความจำเป็นหรือเหมาะสมเพียงใดนั้น จะต้องทราบและทำความเข้าใจกับลักษณะและสถานการณ์ของสินค้าไข่ไก่ในขณะนั้นเสียก่อน

การเลี้ยงไก่เป็นอาชีพที่ได้รับความนิยมแพร่หลาย ในแทบทุกจังหวัดของประเทศไทย และมีปริมาณการเลี้ยงเพิ่มขึ้นแทบทุกปี (ตารางที่ 2) ส่วนไข่ไก่ซึ่งเป็นผลผลิตนั้น ก็จัดได้ว่าเป็นอาหารที่สำคัญสำหรับชีวิตประจำวันของคนไทย เนื่องจากเป็นแหล่งโปรตีนที่เต็มไปด้วยคุณค่า อุดมไปด้วยสารอาหารต่างๆ วิตามิน และแร่ธาตุที่จำเป็น และมีราคาถูกกว่าโปรตีนชนิดอื่นๆ สามารถรับประทานได้ทุกเพศทุกวัย และหาซื้อได้ง่ายเพราะเป็นสินค้าเกษตรที่ไม่มีฤดูกาล สามารถให้ผลผลิตตลอดทั้งปี ส่วนจะมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกอื่นๆประกอบด้วย เช่น โรคระบาดในสัตว์ อากาศร้อน คุณภาพของอาหารสัตว์ เป็นต้น นอกจากนี้สินค้าไข่ไก่ถือได้ว่าเป็นสินค้าเกษตรที่มีความอ่อนไหว เพราะเน่าเสียได้ง่าย ไม่สามารถเก็บไว้ได้นาน ลักษณะของตลาดจึงเป็นตลาดที่ผลิตเพื่อบริโภคภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ และส่งออกเพียงร้อยละ 1 โดยการส่งออกมักมีวัตถุประสงค์เพื่อระบายผลผลิตส่วนเกิน

ตารางที่ 2 \* ปริมาณการเลี้ยงไก่และ \*\* ผลผลิตไข่ไก่ในประเทศไทย ปีพ.ศ. 2545-2554

	ปริมาณการเลี้ยง (ตัว)	ผลผลิต (ล้านฟอง)		ปริมาณการเลี้ยง (ตัว)	ผลผลิต (ล้านฟอง)
ปี 2545	25,006,697	8,967	ปี 2550	49,437,015	8,990
ปี 2546	24,312,423	9,230	ปี 2551	40,661,102	9,426
ปี 2547	20,864,273	6,555	ปี 2552	46,122,406	9,618
ปี 2548	41,20,154	7,811	ปี 2553	41,840,933	9,757
ปี 2549	29,623,664	8,554	ปี 2554	49,403,372	9,852

\* ที่มา : ศูนย์สารสนเทศ กรมปศุสัตว์ \*\* ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร



นอกจากนี้ไข่ไก่ยังจัดได้ว่า เป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างมาก เพราะมักถูกหยิบยกนำมาเป็นดัชนีชี้วัดยุคข้าวยากมากแพง และความสามารถของรัฐบาลในการบริหารเศรษฐกิจของประเทศ ดังเช่นจะพบเห็นได้ตามหน้าหนังสือพิมพ์ในหลายยุคหลายสมัย แต่จากการศึกษาการทำงานของกลไกราคาจะพบว่า การที่ราคาสินค้าไข่ไก่ปรับตัวสูงขึ้นย่อมไม่ใช่เรื่องแปลกหรือผิดปกติแต่อย่างใด เพราะสินค้าเกษตรย่อมอาศัยปัจจัยหลายด้านในการกำหนดอุปสงค์และอุปทาน เมื่อสินค้าไข่ไก่เกิดความไม่สมดุลหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงของกลไกตลาดขึ้นเนื่องจากตลาดมีความต้องการซื้อสูง ในขณะที่ปริมาณสินค้าที่จะขายมีไม่เพียงพอต่อความต้องการ ราคาสินค้าย่อมปรับสูงขึ้นเป็นธรรมดาตามหลักอุปสงค์และอุปทาน

โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สินค้าไข่ไก่จะประสบปัญหากับความผันผวนของกลไกราคาอยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสินค้าไข่ไก่ราคาตกต่ำจนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่แบกรับภาระไม่ไหว หรือสินค้าไข่ไก่ราคาสูงขึ้นจนผู้บริโภคออกมาเรียกร้องเพื่อให้รัฐเข้ามาควบคุมราคา ซึ่งในระบอบสินค้าเกษตรนั้น รัฐได้มีสองแนวคิดในการกำหนดมาตรการต่างๆ แนวคิดแรกคือมาตรการในการส่งเสริมหรือช่วยเหลือเกษตรกร เช่น การประกันราคาขายข้าวสาร เช่นประกันราคาไว้ที่ 12,000 บาท ต่อเกวียน แต่ราคาตลาดเท่ากับ 9,000 บาทรัฐบาลก็จะชดเชยส่วนต่างคือ 3,000 บาทให้ โดยให้เกษตรกรแจ้งจำนวนข้าวที่ผลิตออกมาได้ ทำให้ราคาในตลาดไม่ต้องปรับขึ้น หรือการรับซื้อ รับจำหน่ายพืชผลเกษตร หรือการกำหนดราคาขั้นต่ำในราคาขายปลีกสินค้า ซึ่งวิธีการนี้จะเป็นการยกระดับราคาตลาดให้สูงขึ้น เป็นต้น ส่วนอีกแนวคิดคือการกำกับดูแล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค เช่น การแทรกแซงราคาขายปลีกสินค้า ด้วยการกำหนดราคาควบคุม หรือราคาแนะนำ เช่น กำหนดราคาแนะนำน้ำมันปาล์ม, ไข่ไก่ กำหนดราคาควบคุมเนื้อสุกร, น้ำตาลทราย เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดราคาขั้นสูง โดยมาตรการเหล่านี้ส่งผลกระทบที่แตกต่างกันไป ซึ่งการเลือกใช้มาตรการทางหนึ่งทางใดนั้น เป็นเรื่องของนโยบายในการบริหารประเทศและบุคคลฝ่ายที่รัฐต้องการเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ทำให้ประชาชนฝ่ายที่ต้องเสียประโยชน์มองว่า รัฐเลือกปฏิบัติกับสินค้าเกษตรแต่ละประเภทอย่างไม่เท่าเทียมกันและไม่ให้ความเป็นธรรมกับตน เช่นเดียวกับเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่เห็นว่าการที่รัฐเข้ามาแทรกแซงราคาไข่ไก่ด้วยการกำหนดราคาแนะนำนั้น สร้างความไม่เป็นธรรมและทำให้เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยได้รับความเดือดร้อน รัฐควรปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดราคา จึงจะเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

### 2.7.1 วัฏจักรสินค้าไข่ไก่

ในการเลี้ยงไก่ไข่ สภาพอากาศเย็นจะเอื้ออำนวยส่งผลให้ผลผลิตออกสู่ตลาดมากขึ้น ดังนั้นในช่วงเดือนมีนาคม-มิถุนายน ซึ่งเป็นช่วงหน้าร้อนของประเทศไทยผลผลิตไข่ไก่จะมีปริมาณออกสู่ท้องตลาดน้อยลง และมีต้นทุนที่สูงขึ้นเนื่องจากต้องจัดระบบระบายความร้อน ส่วนในเดือนอื่นๆผลผลิตจะออกสู่ท้องตลาดตามปกติ และมากที่สุดในเดือนตุลาคม-กุมภาพันธ์ซึ่งเป็นช่วงฤดูหนาว แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นผลผลิตอาจน้อยลงได้เนื่องจากปัจจัยอื่นร่วมด้วย เช่น โรคระบาด อุทกภัย อากาศแปรปรวนไม่เป็นไปตามฤดูกาล หรือการลดปริมาณการเลี้ยงลง เป็นต้น

ตารางที่ 3 วัฏจักรสินค้าไข่ไก่

ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.
ผลผลิตมาก		ผลผลิตออกน้อย				ผลผลิตออกสู่ตลาดปกติ			ผลผลิตมาก		

### 2.7.2 สถานการณ์สินค้าไข่ไก่

การเลี้ยงไก่ไข่ของประเทศไทยเริ่มเกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงลบครั้งแรก หลังจากเกิดสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี 2540 บริษัทอาหารสัตว์ยักษ์ใหญ่ที่ทำธุรกิจหลากหลาย หันมาเน้นการทำธุรกิจทางด้านเกษตรและอาหารมากขึ้น จึงได้มีการขยายตัวด้านการเลี้ยงไก่ไข่เพิ่มขึ้น โดยการนำเข้าปู่ย่าพันธุ์ (Grandparent stock : GP) จำนวนมากเพื่อทำการผลิตไก่พ่อแม่พันธุ์ (parent stock : PS) และแม่ไก่ยืนกรง นอกจากนี้ยังมีการนำเข้าไก่พ่อแม่พันธุ์ของผู้ผลิตลูกไก่รายอื่นๆด้วย ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อให้เกิดการล้นตลาดของลูกไก่ไข่และไข่ไก่เพื่อการบริโภคในท้องตลาด ส่งผลให้ราคาลูกไก่ไข่และไข่ไก่ตกต่ำเป็นระยะเวลายาวนานจนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่รายอิสระไม่สามารถดำรงอาชีพอยู่ได้ และต้องเลิกประกอบอาชีพเลี้ยงไก่ไข่ไปเป็นจำนวนมาก ดังข้อมูลจากกรมปศุสัตว์ซึ่งรายงานไว้ จากสภาวะวิกฤติไข่ไก่ตกต่ำเป็นระยะเวลายาวนานทำให้จำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ลดลงจาก 7,459 รายในปี 2543 เหลือเพียง 3,279 รายในปลายปี 2546 ก่อนเกิดวิกฤติไข้หวัดนก

ปี พ.ศ. 2544 เกิดวิกฤติไข่ไก่ล้นตลาด กรมการค้าภายในจึงได้มีโครงการสต็อกไข่ไก่เข้าห้องเย็น 24.3 ล้านฟอง โดยใช้งบประมาณ 20 ล้านบาท ระยะเวลาโครงการคือพฤศจิกายน 2543-กันยายน 2544

**ปี พ.ศ. 2545** กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีโครงการส่งเสริมช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิต ชื่อข้าวโพด 38 ตัน โดยใช้งบประมาณ 66 ล้านบาท ระยะเวลาโครงการคือมกราคม 2545-มกราคม 2546

**ปี พ.ศ. 2546** ปัญหาการตกต่ำของราคาสินค้าไข่ไก่ได้สร้างความเดือดร้อนให้กับเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ตลอดมาจนกระทั่งในปี 2546 รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการกำหนดแนวทางการผลิตไข่และผลิตภัณฑ์ และคณะอนุกรรมการกำหนดแนวทางการตลาดไข่และผลิตภัณฑ์ เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องดังกล่าว

การเปลี่ยนแปลงของการเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทยครั้งใหญ่ที่สุด เกิดเมื่อมีการระบาดของโรคไข้หวัดนกอย่างกว้างขวางในประเทศไทย และในประเทศเขตภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในปลายปี 2546 ถึงต้นปี 2547 เนื่องจากโรคไข้หวัดนกเป็นโรคที่ติดต่อสู่คนได้ ดังนั้นทางรัฐบาลจึงให้ความสำคัญในการควบคุมป้องกันโรคดังกล่าว โดยใช้มาตรการเข้มข้นในการควบคุม ฝึกระวังและกำจัดเชื้อโรคดังกล่าวให้หมดไปจากพื้นที่การเลี้ยงสัตว์ปีกในประเทศไทย มาตรการเข้มข้นที่สุดคือการทำลายสัตว์ปีกทั้งหมดในพื้นที่รัศมี 5 กม. ห่างจากจุดที่พบการติดเชื้อไข้หวัดนกในสัตว์ปีกในพื้นที่นั้น

**ปี พ.ศ. 2547** เกิดโรคระบาดไข้หวัดนก มีการทำลายไก่ไข่ประมาณ 17.9 ล้านตัว ทำให้ปริมาณแม่ไก่ยืนกรงลดลง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไก่ไข่ของเกษตรกรรายย่อยและรายกลาง เพราะเลี้ยงไก่ในโรงเรือนเปิดที่มีโอกาสเสี่ยงต่อการติดเชื้อโรคได้ง่าย ในขณะที่ทางราชการได้ชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการทำลายสัตว์ปีกดังกล่าวให้แก่เกษตรกร แต่ค่าชดเชยดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะทำให้เกษตรกรทั้งหมดกลับมาเลี้ยงไก่ไข่ใหม่ได้ ส่งผลให้เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่รายอิสระประเภทรายย่อยจำนวนมากต้องเลิกอาชีพเลี้ยงไก่ไข่ไปโดยปริยาย ทั้งนี้เนื่องจากหากเกษตรกรต้องกลับมาเลี้ยงไก่ไข่ใหม่ ฟาร์มไก่นั้นต้องได้รับรองมาตรฐานฟาร์ม ซึ่งหัวใจหลักของฟาร์มมาตรฐานต้องมีระบบควบคุมป้องกันโรคเชิงชีวภาพ (bio-security) ที่ดี ฟาร์มเป็นแบบระบบปิดหรือโรงเรือนเลี้ยงไก่เป็นแบบระบบปิดที่ต้องใช้เงินลงทุนในการปรับปรุงฟาร์มค่อนข้างสูง และที่สำคัญต้องมีสัตวแพทย์ควบคุมฟาร์ม ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวเกษตรกรรายย่อยและรายกลางโดยส่วนใหญ่ไม่สามารถปฏิบัติได้ ทำให้ต้องเลิกอาชีพเลี้ยงไก่ไข่ไป ดังนั้นสินค้าไข่ไก่จึงมีปริมาณลดลงเช่นเดียวกัน ทำให้ราคาสินค้าไข่ไก่ปรับตัวสูงขึ้น หลังจากที่ผู้บริโภคเข้าใจกลับมาบริโภคไข่ไก่ตามปกติ ราคาขายไข่ไก่หน้าฟาร์มเฉลี่ย 2.04 บาท/ฟอง ในขณะที่ต้นทุนก็ปรับสูงขึ้นเป็นเฉลี่ย 1.94 บาท/ฟอง ต้นทุนที่สูงขึ้นเกิดจากการที่ต้องลงทุนเพื่อพัฒนาเรื่องระบบ bio-security

**ปี พ.ศ. 2548** ภายหลังจากการระบาดของไข้หวัดนก ผู้ผลิตให้ความสำคัญในเรื่องของเทคโนโลยีด้านโรงเรือนและอุปกรณ์ที่ทันสมัย มีการปรับปรุงโรงเรือนรุ่นเก่าเป็นระบบ EVAP และให้

ความสำคัญกับเรื่องการป้องกันโรคอย่างเข้มงวด และได้ปรับการเลี้ยงเข้าสู่ระบบมาตรฐานฟาร์ม (bio-security) มากขึ้น มีการขยายกำลังผลิตอย่างต่อเนื่อง เพราะความต้องการบริโภคสูง ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตดีขึ้น ส่งผลให้การประเมินผลผลิตไข่ไก่ทั้งประเทศ จากเดิมแม่ไก่ 1 ตัวคำนวณผลผลิตได้ 270-275 ฟอง/ปี ต้องปรับเป็น 280-285 ฟอง/ปีในปีถัดไป และจากการเพิ่มการเลี้ยงมากขึ้น ทำให้ราคาขายไข่ไก่เริ่มตกต่ำลงตั้งแต่ปลายปี 2548<sup>32</sup>

**ปี พ.ศ. 2549** การเลิกอาชีพเลี้ยงไข่ไก่ของเกษตรกรรายอิสระ มีผลทำให้ความต้องการลูกไก่ของเกษตรกรกลุ่มนี้หายไป ส่งผลกระทบให้ผู้ผลิตลูกไก่รายอิสระสำหรับเกษตรกรกลุ่มดังกล่าวต้องเลิกกิจการตามไปด้วย จึงทำให้จำนวนผู้ผลิตลูกไก่ลดลง ในขณะที่ผู้ผลิตลูกไก่ในเครือบริษัทอาหารสัตว์ที่มีฟาร์มเลี้ยงไข่ไก่ของตนเอง และฟาร์มในเครือบริษัทกลับมีการขยายการฟักลูกไก่ไข่มากขึ้นเพื่อใช้ในกิจการตนเอง ทำให้มีไข่ยืนกรงจำนวนมากและรวดเร็ว จนทำให้เกิดการล้นตลาดของไข่ไก่และเกิดสภาวะไข่ไก่ตกต่ำในปี 2549-2551

การมีผลผลิตไข่ไก่สูงอย่างต่อเนื่อง จึงมีผลผลิตไข่ไก่เข้าสู่ตลาดมาก คือ ประมาณวันละ 25 – 26 ล้านฟอง การที่มีผลผลิตไข่ไก่จำนวนมาก ทำให้เกิดภาวะไข่ไก่ล้นตลาด เกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่ได้ขายสินค้าไข่ไก่ในราคาต่ำกว่าต้นทุน โดยต้นทุนการผลิตปี 2549 เฉลี่ยอยู่ที่ฟองละ 1.95 บาท และราคาไข่ไก่คละหน้าฟาร์มเฉลี่ยฟองละ 1.71 บาท ลดลงจากปีก่อนหน้าที่มีราคา 2.18 บาท/ฟอง หรือลดลงร้อยละ 21.56<sup>33</sup> ทำให้กรมการค้าภายในต้องเข้ามาทำโครงการสต็อกไข่ไก่เข้าห้องเย็น โดยใช้งบประมาณ 70 ล้านบาท ระยะเวลาโครงการคือมีนาคม-พฤษภาคม 2549

จากปัญหาราคาสินค้าไข่ไก่ตกต่ำที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้วันที่ 2 กันยายน 2549 เกิดคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ (Egg Board) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 เพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาสินค้าไข่ไก่ล้นตลาด รวมทั้งกำหนดนโยบายพัฒนาการเลี้ยงไข่ไก่ของประเทศไทยแบบบูรณาการให้มีความก้าวหน้าและมั่นคง

<sup>32</sup> สมาคมผู้ผลิต ผู้ค้าและส่งออกไข่ไก่. สถานการณ์และแนวโน้มของธุรกิจไข่ไก่ ประเทศไทย. [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: <http://hebe.cportal.net/%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B8%99%E0%B8%9C%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3/tabid/278/articleType/ArticleView/articleId/216/-.aspx> [2554, กุมภาพันธ์ 17]

<sup>33</sup> สำนักบริหารการนำเข้าส่งออกสินค้าทั่วไป. สถานการณ์ไข่ไก่ของไทย. [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: <http://www.rachakai.kai.com/content8.asp> [2554, กุมภาพันธ์ 18]

**ปี พ.ศ. 2550** ผลจากการที่ผู้เลี้ยงไก่ไข่ขาดทุนมาตลอดปี 2549 เข้าสู่ปี 2550 ผู้ผลิตไข่ไก่ต้องรับภาระต้นทุนสูงขึ้นจากราคาวัตถุดิบอาหารสัตว์โดยเฉพาะ ข้าวโพดที่ถูกนำไปใช้เป็นพลังงานทดแทนน้ำมัน ทำให้ต้นทุนไข่ไก่สูงขึ้นเป็น 2.06 บาท/ฟอง จึงต้องมีการขอความร่วมมือของผู้ผลิตที่จะต้องปรับลดการผลิต ตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ (Egg Board) โดยแผนระยะยาว คือควบคุมปริมาณการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ไว้ที่จำนวน 421,251 ตัว ซึ่งจะส่งผลในปี 2551 แผนระยะกลาง คือลดปริมาณการผลิตลูกไก่ไข่ 10% ตั้งแต่ปลายเดือน มกราคม ซึ่งจะส่งผลช่วงเดือน กรกฎาคมเป็นต้นไป และแผนระยะสั้น มีอยู่สองเรื่อง เรื่องแรกคือเร่งปลดแม่ไก่เร็วขึ้นโดยเร่งปลดแม่ไก่ที่ให้ผลผลิตเกิน 50 สัปดาห์ และเรื่องที่สองคือระบายไข่ไก่ส่วนเกิน โดยส่งออกไปขายต่างประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งกิจกรรมทั้งสองเรื่องเร่งปฏิบัติช่วงเดือนเมษายนและ พฤษภาคม ส่งผลทำให้ราคาขายไข่ไก่หน้าฟาร์มสูงขึ้นเป็น 2.00บาท/ฟอง ช่วงปลายเดือนพฤษภาคม เป็นต้นมา<sup>34</sup>

**ปี พ.ศ. 2551** ปริมาณผลผลิตไข่ไก่เข้าสู่ตลาดอย่างต่อเนื่อง มีจำนวนแม่ไก่ไข่เพิ่มขึ้น จนทำให้ผลผลิตไข่ไก่ที่ออกมาล้นตลาด

**ปี พ.ศ. 2552** เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ได้ออกมาร้องเรียนเรื่องราคาสินค้าไข่ไก่ตกต่ำ อาหารสัตว์แพงขึ้น ทำให้ประสบภาวะขาดทุน คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์จึงมีมติให้ลดแม่ไก่ยืนกรงลง ทำให้มีปริมาณแม่ไก่ยืนกรงทั่วประเทศเหลือเพียง 34 ล้านตัวโดยลดลงจากช่วงเดียวกันของปีที่แล้วกว่า 20% ทำให้ปริมาณสินค้าไข่ไก่ลดลงเหลือเพียง 25-26 ล้านฟองต่อวัน ทำให้ในช่วงตั้งแต่เดือนมิถุนายน เป็นต้นมา ราคาสินค้าไข่ไก่สูงขึ้นไปอย่างมาก นอกจากนี้แล้วการจำกัดปริมาณการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ลดลง ทำให้ลูกไก่ขาดแคลน ส่งผลให้ราคาลูกไก่ไข่สูงขึ้นถึงตัวละ 30 บาท ทำให้เกษตรกรรายย่อยได้รับความเดือดร้อน เพราะลูกไก่ไข่มีราคาแพงและหาซื้อยาก

**ปี พ.ศ. 2553** เกิดปัญหาขาดแคลนสินค้าไข่ไก่ เนื่องจากปริมาณสินค้าไข่ไก่ในระบบลดลง โดยมีสาเหตุมาจาก (1) การปรับลดปริมาณการเลี้ยงช่วงราคาสินค้าไข่ไก่ตกต่ำ (2) ประสิทธิภาพการให้ไข่ลดลงเนื่องจากสภาพอากาศร้อน/แปรปรวน ภาวะภัยแล้ง (3) ปัญหาโรคระบาดนิวคาสเซิลที่เกิดขึ้นในระบบการเลี้ยงไก่ไข่ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2553 เป็นต้นมา ทำให้อัตราการให้ไข่โดยรวมลดลงร้อยละ 20 จากอัตราการให้ไข่ปกติ ส่งผลให้ผลผลิตไข่ไก่ที่ออกสู่ตลาดลดลงจาก

<sup>34</sup> สมาคมผู้ผลิต ผู้ค้าและส่งออกไข่ไก่. สถานการณ์และแนวโน้มของธุรกิจไก่ไข่ ประเทศไทย. [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา : <http://hebe.cpportal.net/%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B8%99%E0%B8%9C%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3/tabid/278/articleType/ArticleView/articleId/216/-.aspx> [2554, กุมภาพันธ์ 18]

วันละ 30 – 31 ล้านฟอง เหลือวันละ 24 – 25 ล้านฟอง ในขณะที่ความต้องการบริโภคไข่ไก่ในประเทศไทยอยู่ที่ประมาณวันละ 26 – 27 ล้านฟอง

เมื่อความต้องการบริโภคในประเทศมีมากตามปกติ เนื่องจากราคาต่อหน่วยถูกเมื่อเทียบกับอาหารโปรตีนอื่น เช่น เนื้อหมู เนื้อไก่ เป็นต้น ภาวะดังกล่าวส่งผลให้ราคาไข่ไก่เคลื่อนไหวอยู่ในเกณฑ์ดีตลอดปี 2553 โดยราคาไข่ไก่คละที่เกษตรกรขายได้หน้าฟาร์มปรับขึ้นสูงสุดที่ฟองละ 2.80 บาท ในช่วงเดือนมิถุนายน 2553 ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค ซึ่งกระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินมาตรการบรรเทาภาระความเดือดร้อนด้านผู้บริโภค รวมทั้งกำกับดูแลราคาและพฤติกรรมทางการค้าให้เป็นธรรมภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบูรณาการด้านการแก้ไขปัญหาทั้งระบบร่วมกับหน่วยงานอื่น ภายใต้คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ (Egg Board)<sup>35</sup>

นอกจากนี้ในเดือนกรกฎาคม ได้มีมติกรม.ยกเลิกการจำกัดการนำเข้าพันธุ์ไข่ไก่ และให้มีการนำเข้าพันธุ์ไข่ไก่ได้อย่างเสรีเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนสินค้าไข่ไก่ และปัญหาการกระจายพันธุ์ไข่ไก่ไม่ทั่วถึง

**ปี พ.ศ. 2554** ปัญหาสินค้าไข่ไก่ขาดแคลนยังมีผลสืบเนื่องมา แม้จะได้มีการอนุญาตให้นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่ได้อย่างเสรี เนื่องจากปริมาณผลผลิตจะเพิ่มขึ้นได้ต้องใช้เวลาประมาณ 1 ปี เมื่อราคาสินค้าไข่ไก่มีการปรับราคาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ผู้บริโภคมองออกมาเรียกร้องให้รัฐเข้ามาดูแลราคาสินค้าไข่ไก่ กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าภายในจึงได้ประกาศให้ไข่ไก่เป็นสินค้าควบคุม และมีการประกาศราคาไข่ไก่แนะนำ เข้มงวดด้านการกำกับดูแลราคาขายส่งขายปลีก และการปิดป้ายแสดงราคาขายปลีก และเสนอวิธีการจัดจำหน่ายไข่ไก่เป็นกิโลกรัมเพื่อเป็นทางเลือกแก่ผู้บริโภค

และในช่วงเดือนกันยายน-ตุลาคม ได้เกิดวิกฤตจากอุทกภัยทำให้ฟาร์มไข่ไก่ในจังหวัดอยุธยา นครสวรรค์ สุพรรณบุรี ต้องเสียหาย ทำให้ปริมาณผลผลิตในระบบลดลง 2 ล้านฟอง/วัน การกักตุนสินค้าของผู้บริโภคและการตัดขาดของเส้นทางทำให้เกิดปัญหาการขนส่ง ทำให้บางพื้นที่สินค้าไข่ไก่มีราคาสูงมากและเกิดการขาดแคลนขึ้น และต้นทุนค่าขนส่งเพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากต้องใช้เส้นทางใหม่ที่มีระยะทางมากกว่าเดิม การขนส่งมีความล่าช้า ขณะที่ความต้องการเพิ่มขึ้น ทำให้ราคาปรับตัวสูงขึ้น นอกจากนี้เกิดการฉวยโอกาสของพ่อค้าแม่ค้าบางราย ทำให้ปัญหาความขาดแคลนและราคาสินค้าไข่ไก่จึงทวีความรุนแรงขึ้น

<sup>35</sup> การค้าภายใน. กรม. ไข่ไก่. [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: [http://intranet.dit.go.th/dit/data\\_center/dyn\\_mod/10/Egg\\_1253.pdf](http://intranet.dit.go.th/dit/data_center/dyn_mod/10/Egg_1253.pdf) [2554, กุมภาพันธ์ 24]

ตารางที่ 4 ต้นทุน ราคาจำหน่าย และกำไร/ขาดทุนสินค้าไข่ไก่ปี พ.ศ. 2544-2554

ปี	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554
ต้นทุนไข่ไก่	1.48	1.52	1.57	1.94	2.08	1.95	2.06	2.47	2.28	2.44	2.55
ราคาขายไข่ไก่	1.50	1.40	1.42	2.04	2.18	1.71	1.93	2.24	2.28	2.55	3.00*
กำไร/ขาดทุน	0.02	-0.12	-0.15	0.10	0.10	-0.24	-0.13	-0.23	-	0.11	0.45

หมายเหตุ : ราคาไข่ไก่เป็นราคาไข่คละเฉลี่ยหน้าฟาร์ม (เทียบเท่า เบอร์ 4)

ที่มา : สมาคมผู้ผลิต ผู้ค้าและส่งออกไข่ไก่

\* ราคาจำหน่ายตั้งแต่เดือนเมษายน เป็นการจำหน่ายในราคาสูงสุดตามประกาศราคาแนะนำ

### 2.7.3 โครงสร้างตลาดของสินค้าไข่ไก่<sup>36</sup>

เมื่อพิจารณาสภาพตลาดของสินค้าไข่ไก่ของไทยกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์นั้น ทฤษฎีโครงสร้างตลาดแข่งขันโดยสมบูรณ์จะประกอบไปด้วย 5 ลักษณะ คือ

1. ผู้ซื้อและผู้ขายมีจำนวนมาก ผู้ซื้อและผู้ขายเป็นเพียงรายย่อยในตลาดทั้งหมด กล่าวคือผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีอิทธิพลใดๆ ในตลาด โดยราคาถูกกำหนดจากตลาด สำหรับตลาดสินค้าไข่ไก่ของไทยมีผู้ขายมากมาย แต่ขนาดของผู้ขายแตกต่างกันอย่างมากระหว่างเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ขนาดกลางและขนาดเล็กกับเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ขนาดใหญ่และกลุ่มบริษัท
2. สินค้าของผู้ขายแต่ละรายมีลักษณะเหมือนกัน หรือสามารถทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ กล่าวคือสินค้าในสายตาผู้ซื้อเหมือนกันหมด ไม่มีความแตกต่างเลย ผู้ซื้อไม่เกี่ยงที่จะซื้อสินค้าจากผู้ขายรายใด จึงทำให้ราคาสินค้าในตลาดมีเพียงราคาเดียว หากผู้ขายรายใดตั้งราคาสูงกว่าผู้ขายรายอื่นๆ ผู้ซื้อจะไม่ซื้อสินค้าจากผู้ขายรายนั้น เพราะสามารถซื้อสินค้าที่เหมือนกันจากผู้ขายรายอื่นๆ ซึ่งตลาดสินค้าไข่ไก่ของไทยเข้าลักษณะในข้อนี้

<sup>36</sup> วิชัย เตชะวัฒนานันท์, อุตสาหกรรมไข่ไก่ของไทย กับตลาดแข่งขันสมบูรณ์, กรุงเทพธุรกิจ (13 สิงหาคม 2553)

3. การเข้าหรือออกจากตลาดและการโยกย้ายปัจจัยการผลิตทุกชนิดเป็นไปอย่างเสรี กล่าวคือผู้ซื้อและผู้ขายสามารถทำการซื้อขายได้โดยไม่มีกีดกันจากรายใดรายหนึ่ง หากการขายมีกำไร กำไรจะเป็นแรงจูงใจให้มีผู้ประกอบการรายใหม่ๆ เข้าสู่ตลาดและจะมีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตเข้าสู่การผลิตสินค้านี้ ซึ่งการเข้ามานั้นจะไม่มีกีดกันจากรัฐบาลหรือผู้ประกอบการรายเดิม และในทางกลับกัน หากการขายขาดทุน จะทำให้ผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้าออกจากตลาดและเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตเข้าสู่การผลิตสินค้าอื่นๆที่ให้ผลกำไร ซึ่งตลาดสินค้าไข่ไก่ของไทยเข้าลักษณะในข้อนี้ เพียงแต่เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่นาขนาดกลางและขนาดเล็ก เมื่อขาดทุน โอกาสที่จะกลับเข้ามาเลี้ยงใหม่แทบไม่มี เนื่องจากเงินทุนหมดและการขอกู้เงินก็ไม่ได้รับการอนุมัติจากสถาบันทางการเงิน เพราะไม่มีหลักทรัพย์ประกัน

4. การเคลื่อนย้ายสินค้าทำได้ง่าย ไม่มีข้อจำกัดหรือเป็นอุปสรรค ซึ่งตลาดสินค้าไข่ไก่ของไทยเข้าลักษณะในข้อนี้ เพียงแต่การเคลื่อนย้ายไก่ไข่จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมโรคระบาดสัตว์ กรมปศุสัตว์

5. ผู้ซื้อและผู้ขายมีความรู้เรื่องตลาดอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือการได้รับข่าวสารด้านอุปสงค์อุปทาน ราคา และต้นทุนการผลิตเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน ผู้ซื้อจะทราบราคาขายของผู้ขายทุกราย หากผู้ขายรายใดขายสินค้าแพงกว่าผู้ขายรายอื่นๆ จะไม่สามารถขายสินค้าได้เลย เพราะผู้บริโภคจะเปลี่ยนไปซื้อจากผู้ขายรายอื่นๆ ในทำนองเดียวกันผู้ขายจะทราบราคาขายในพื้นที่ต่างๆ หากราคาในพื้นที่ใดสูงกว่า ผู้ขายจะนำสินค้าของตนไปขายในตลาดแห่งนั้น สำหรับลักษณะข้อนี้ ตลาดสินค้าไข่ไก่ของไทยยังไม่สามารถเข้าได้

แม้ว่าตลาดสินค้าไข่ไก่จะไม่ใช้ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ แต่ก็กล่าวได้ว่า ลักษณะโครงสร้างของตลาดสินค้าไข่ไก่ มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับตลาดที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์เป็นอย่างมาก

#### 2.7.4. ลักษณะของเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่

เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ของประเทศไทยสามารถจะจำแนกออกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ คือ

1. เกษตรกรกลุ่มนี้เป็นกลุ่มบริษัทที่มีการเลี้ยงขนาดใหญ่ ความรู้เรื่องตลาด เงินทุนสูง และบุคลากรมีประสิทธิภาพมาก เกษตรกรกลุ่มนี้จึงมีความสามารถและความพร้อมในการแข่งขัน



อย่างเสรีมากที่สุด อย่างไรก็ตามเกษตรกรกลุ่มนี้มีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนเกษตรกรทั้งหมดในอุตสาหกรรมไข่ไก่

2. เกษตรกรกลุ่มนี้เป็นผู้เลี้ยงที่ทำสัญญากับกลุ่มเกษตรกรกลุ่มแรกในลักษณะการประกันรับซื้อ โดยเกษตรกรต้องผลิตตามขั้นตอนและทำตามที่ตกลงกันไว้ เกษตรกรกลุ่มแรกก็จะรับซื้อผลผลิตในราคาประกัน แม้ว่ายังมีไม่มาก (ปัจจุบันเกษตรกรกลุ่มนี้มีมากกว่ากลุ่มแรก) แต่ก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากเกษตรกรกลุ่มนี้แทบไม่มีความเสี่ยงจากการผันผวนของราคาจากการแข่งขันอย่างเสรี

3. เกษตรกรกลุ่มนี้เป็นผู้เลี้ยงขนาดใหญ่ เป็นเกษตรกรที่ไม่ได้ทำสัญญากับกลุ่มเกษตรกรกลุ่มแรกในลักษณะการประกันรับซื้อ แม้ว่ายังมีไม่มาก (เกษตรกรกลุ่มนี้มีมากกว่าทั้งสองกลุ่มที่กล่าวมา) แต่ก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เกษตรกรกลุ่มนี้สามารถปรับตัวเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดอยู่ตลอดเวลา แต่ก็ได้รับผลกระทบเช่นกันจากการแข่งขันอย่างเสรี

4. เกษตรกรกลุ่มนี้เป็นผู้เลี้ยงขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของประเทศ มีทุนทรัพย์น้อยและพื้นที่ทำการเลี้ยงมีขนาดเล็ก โดยผลิตเพื่อการบริโภคในครอบครัวบ้างและขายส่วนที่เหลือเพื่อเป็นรายได้จุนเจือครอบครัว

ผลกระทบจากการแข่งขันอย่างเสรีต่อเกษตรกรกลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 4 อาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ หากเกษตรกรสามารถปรับการผลิตให้สอดคล้องกับตลาดของตนเองได้ทัน ผลกระทบจะมีไม่มากหรือไม่มี และหากเกษตรกรผลิตไม่สอดคล้องกับตลาดของตนเองได้ทัน ผลกระทบก็จะมืออย่างมาก กล่าวโดยสรุป ด้วยความแตกต่างกันตามสภาวะเงินทุน รายได้ ความรู้ และการพัฒนาตนเอง ต้องถือว่ากลุ่มเกษตรกรกลุ่มบริษัท กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงที่ทำสัญญา และกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงขนาดใหญ่ สามารถปรับตัวและอยู่รอดได้ในระยะยาว ในขณะที่เกษตรกรผู้เลี้ยงขนาดกลางและขนาดเล็กซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ของประเทศ ยังมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งความช่วยเหลือจากรัฐบาลเพื่อผลักดันให้เกษตรกรกลุ่มนี้สามารถพัฒนาตัวเองไปอยู่ในกลุ่มที่ 3 หรือกลุ่มที่ 2 ซึ่งจะนำมาซึ่งการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างเสรี

### 2.7.5 ลักษณะของตลาดสินค้าไข่ไก่<sup>37</sup>

ตลาดนับว่ามีบทบาทสำคัญและเป็นขั้นตอนสุดท้ายในการเลี้ยงไก่ไข่ ซึ่งจะเป็นตัวชี้ว่า ธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่จะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ถ้าผู้เลี้ยงไก่ไข่สามารถขายสินค้าไข่ไก่ได้ราคาดี มีผลกำไรมากเท่าไร ก็จะได้ประสบความสำเร็จเท่านั้น โดยทั่วไปแล้วตลาดไข่ไก่แบ่งได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. การขายปลีก ลักษณะการขายแบบนี้มักเกิดจากฟาร์มไก่ไข่ที่อยู่ใกล้เมืองใหญ่ ใกล้แหล่งชุมชน หรืออยู่ใกล้ถนนใหญ่ โดยสามารถจะขายสินค้าไข่ไก่ให้กับผู้บริโภคได้โดยตรง และสามารถขายสินค้าไข่ไก่ได้ในราคาที่สูง การขายสินค้าไข่ไก่ในลักษณะนี้อาจทำได้โดยการนำไข่ไปวางขายในตลาดสด ขายตามบ้าน หรืออาจมีบางฟาร์มที่ตั้งร้านขายไข่ไว้ริมถนนที่มีรถยนต์วิ่งผ่านไปมา

2. การขายส่ง ลักษณะการขายแบบนี้จะได้ราคาต่ำกว่าการขายปลีก การขายส่งอาจทำได้โดยการนำสินค้าไข่ไก่ไปขายให้กับตลาดกลางไข่ไก่หรือล้งไข่ หรือส่งขายตามร้านค้าขายปลีกหรือร้านค้าขายส่งในท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นร้านขายอาหารสัตว์หรือร้านรวบรวมไข่ในท้องถิ่น ราคาที่ขายได้จะขึ้นอยู่กับราคาขี้ไก่ในกรุงเทพฯ เป็นผู้กำหนด

3. การขายประกันราคา ผู้เลี้ยงไก่ไข่บางรายอาจขายสินค้าไข่ไก่ในรูปแบบของการทำสัญญากับบริษัทผลิตอาหารสัตว์ โดยที่บริษัทดังกล่าวจะขายพันธุ์ไก่ไข่ อาหารและยาสัตว์ให้ แล้วทางบริษัทจะรับซื้อสินค้าไข่ไก่ทั้งหมดในราคาประกันตลอดทั้งปี ผู้เลี้ยงจะมีกำไรพอสมควร และไม่ต้องเสี่ยงกับการขาดทุนเมื่อราคาสินค้าไข่ไก่ตกต่ำ

### 2.7.6 สาเหตุความผันผวนของราคาสินค้าไข่ไก่

การที่สินค้าไข่ไก่มีการปรับราคาสูงขึ้นนั้นมีสาเหตุหลายประการ การศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้สินค้าไข่ไก่มีราคาเพิ่มสูงขึ้น ก็เพื่อที่จะทราบถึงที่มาของปัญหาในตลาดในธุรกิจไข่ไก่ และวิเคราะห์ถึงมาตรการต่างๆ ที่ถูกนำมาใช้ในการแก้ปัญหาของราคาสินค้าไข่ไก่ว่าเป็นมาตรการที่เหมาะสมหรือไม่ เพียงใด รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากการใช้มาตรการดังกล่าว จากการศึกษาพบว่าสาเหตุมีดังนี้

<sup>37</sup> กรมปศุสัตว์. ตลาดไข่ไก่. [ออนไลน์]. 2546. แหล่งที่มา: [http://www.dld.go.th/service/layer/egg\\_mark.html](http://www.dld.go.th/service/layer/egg_mark.html) [2554, กุมภาพันธ์ 26]

## 1. วัฏจักรสินค้าไข่ไก่

การเคลื่อนไหวของราคาไข่ไก่ที่มีความผันผวน เนื่องจากความไม่แน่นอนของผลผลิตที่มีลักษณะเป็นวัฏจักร คือในช่วงต้นปีและปลายปีสภาพอากาศจะเอื้ออำนวยให้ผลผลิตออกสู่ตลาดมาก ราคาจะตกลง ทำให้ผู้เลี้ยงลดปริมาณการผลิตลง หลังจากนั้นพอเข้าสู่ฤดูร้อนปริมาณการผลิตลดลง ราคาจะปรับตัวสูงขึ้น ผู้เลี้ยงก็จะทำการขยายการผลิตเพิ่มขึ้น จากภาวะดังกล่าวจึงทำให้ราคาสินค้าไข่ไก่ค่อนข้างผันผวน

อีกทั้งราคาของสินค้าทดแทนก็มีผลต่อราคาสินค้าไข่ไก่ เช่น หากเนื้อสุกรมีราคาถูก ผู้บริโภคก็จะหันไปบริโภคเนื้อสุกรมากขึ้น และลดการบริโภคไข่ไก่ลง และในทางกลับกันหากเนื้อสุกรมีราคาแพง ผู้บริโภคก็จะหันมาบริโภคไข่ไก่มากขึ้น หรือฤดูฝนมีพืชผัก กุ้ง หอย ปู ปลา ออกสู่ท้องตลาดเป็นจำนวนมากและราคาถูก ย่อมส่งผลให้มีการบริโภคสินค้าไข่ไก่ลดลง เป็นต้น

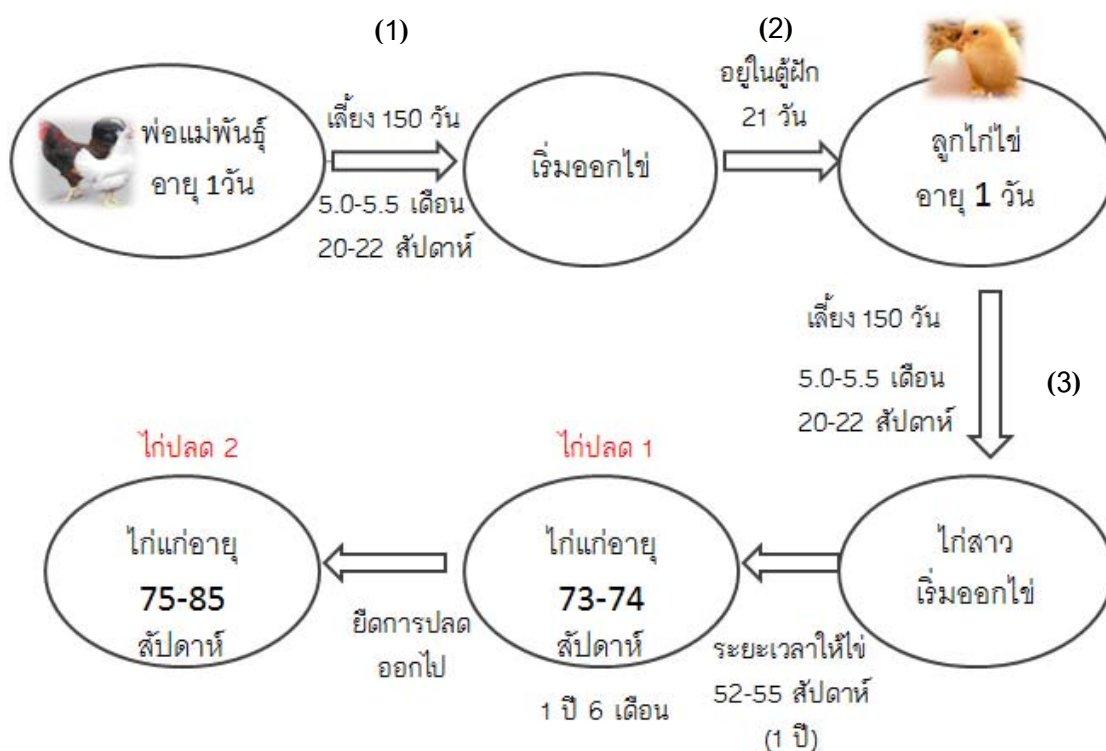
## 2. การจำกัดสิทธิการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่ ซึ่งเป็นมติที่มีที่มาจากคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ (Egg board)

แม้ปัจจุบันได้มีมติอนุมัติให้เปิดเสรีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่ ตั้งแต่วันที่ 13 กรกฎาคม 2553 เป็นต้นมา โดยสินค้าไข่ไก่ยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย 2 ฉบับของกระทรวงพาณิชย์ คือพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จากการศึกษาข้อเท็จจริงพบว่า คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ (Egg Board) ได้เคยมีมติกำหนดสิทธิการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่ไว้ที่จำนวน 405,721 ตัว เพื่อนำมาเพาะเป็นลูกไก่และขายต่อให้เกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่ โดยให้สิทธิการนำเข้าแก่เอกชน 9 ราย ซึ่งเป็นคู่ค้าที่ครบวงจร

โดยระบบนี้ถูกคิดขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาจากการที่กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่ มาร้องเรียนที่กรมศุลกากรว่าสินค้าไข่ไก่ล้นตลาด ทำให้สินค้าราคาตกต่ำมากในปี 2547 ตามนโยบายของ Egg Board มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยควบคุมมิให้มีปริมาณแม่ไก่ไข่มากเกินไป เพื่อไม่ให้เกิดวิกฤติไข่ไก่ล้นตลาด อันก่อให้เกิดปัญหาราคาไข่ไก่ตกต่ำเช่นที่เคยผ่านมา แต่ปัญหาก็คือการกระจายพันธุ์ไข่ไก่ไปยังเกษตรกรไม่ทั่วถึง เกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่บางภาคส่วนมองว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกกีดกันใน การประกอบอาชีพ ซึ่งได้มีการฟ้องร้องและได้มีการเรียกร้องให้เปิดเสรีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่ และยังเห็นว่าการจำกัดสิทธิการนำเข้าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายแข่งขันทางการค้า ที่ต้องการให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม เพราะการที่กลไกตลาดในสินค้านี้ถูกสร้างขึ้นมาราคาของสินค้าจึงไม่ใช่ราคาที่แท้จริง และเมื่อปริมาณที่ควบคุมไม่เพียงพอต่อความต้องการจึงส่งผลให้เกิด

ปัญหาสินค้าไข่ไก่มีราคาเพิ่มสูงขึ้น แม้ภายหลังจากวันที่ 13 กรกฎาคม 2553 เป็นต้นมา การนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จะเป็นไปโดยเสรี แต่ผลผลิตยังไม่สามารถออกสู่ตลาดได้ทันที ต้องใช้เวลาเพื่อนำเข้าและหลังจากนำเข้าแล้วจะใช้เวลาเพาะเลี้ยงประมาณ 12 เดือน (พิจารณาจากภาพที่ 2.6 ในช่วงระยะเวลาที่ (1)-(3)) ทำให้มีความล่าช้า (time lag) ของผลผลิตไข่ไก่ที่ออกสู่ตลาด มาตรการดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สินค้าไข่ไก่ในปี 2554 ยังคงมีราคาสูง

ภาพที่ 2.6 ระยะเวลาที่ผลผลิตไข่ไก่จะออกสู่ท้องตลาด



### 3. การจำหน่ายไข่ไก่ในร้านค้าแบบโมเดิร์นเทรด

ร้านค้าแบบโมเดิร์นเทรดเป็นศูนย์จำหน่ายสินค้า ที่เน้นการอำนวยความสะดวกและความหลากหลายในชนิดของสินค้า หรือแม้แต่นิตยภัณฑ์ชนิดเดียวกันก็หลากหลายยี่ห้อให้ผู้บริโภคได้เลือก การจำหน่ายสินค้าไข่ไก่ในร้านค้าแบบโมเดิร์นเทรด จึงมีต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมากกว่าจากการจำหน่ายตามท้องตลาดทั่วไป อาทิ ค่าธรรมเนียมในการวางสินค้าเพื่อจำหน่าย ค่าบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น ทำให้ราคาสินค้าไข่ไก่มีราคาที่สูงขึ้น

#### 4. อุปสงค์ในสินค้าไข่ไก่เพิ่ม / เท่าเดิม แต่อุปทานในสินค้าไข่ไก่ลดลง

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีการทำงานของกลไกราคาจะขึ้นอยู่กับอุปสงค์ อุปทานในสินค้าชนิดนั้นๆ กลไกราคาของสินค้าไข่ไก่จึงขึ้นอยู่กับปริมาณซื้อหรืออุปสงค์ในสินค้าไข่ไก่ และอุปทานหรือปริมาณขายในสินค้าไข่ไก่ เมื่ออุปทานมีมากกว่าอุปสงค์ราคาสินค้าไข่ไก่มักจะลดลง เช่น โรงเรียนปิดเทอม เทศกาลกินเจ เป็นต้น แต่หากอุปสงค์มากกว่าอุปทานราคาสินค้าไข่ไก่มักจะเพิ่มขึ้น เช่น ผลกระทบจากภัยแล้ง อุทกภัย สภาพอากาศร้อนจัด โรคระบาดในสัตว์ เป็นสาเหตุทำให้ผลผลิตลดลง ปริมาณขายจึงลดลง เหล่านี้ย่อมมีผลต่อกลไกราคาในธุรกิจไข่ไก่

ซึ่งที่ผ่านมาเกิดปัญหาโรคนิวคาสเซิลระบาดในไก่ไข่ทั่วประเทศ ส่งผลให้แม่ไก่ที่ยังเจริญพันธุ์ไม่เต็มที่ยกแล้ว หากเป็นแม่ไก่ที่เจริญพันธุ์เต็มที่จะให้ผลผลิตได้น้อยลงมาก และปัญหาอุทกภัยในหลายจังหวัดของประเทศไทย ทำให้ฟาร์มไข่ไก่บางพื้นที่ได้รับความเสียหาย และปัญหาความยากลำบากในการขนส่ง จึงส่งผลให้ผลผลิตเข้าสู่ตลาดได้น้อยลง อีกทั้งผู้บริโภคซื้อสินค้าเพื่อกักตุนไว้ใช้เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติน้ำท่วม จึงยังผลให้เกิดการขาดแคลนและราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น

#### 5. ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น

ต้นทุนในการเลี้ยงไก่ไข่ร้อยละ 75 ของต้นทุนทั้งหมดเป็นค่าอาหาร ดังนั้นอาหารไก่จึงเป็นต้นทุนการผลิตที่สำคัญในไข่ไก่ และมีผลต่อผู้เลี้ยงที่จะมีกำไรหรือขาดทุน ซึ่งวัตถุดิบที่ใช้เป็นส่วนประกอบอาหารสัตว์ เช่น รำข้าว ปลายข้าว ข้าวโพด กากถั่วเหลือง ปลาป่น เป็นต้น แม้สามารถผลิตได้เองในประเทศ และบางส่วนต้องพึ่งพาการนำเข้า แต่ราคาไม่แน่นอนและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกเพื่อผลิตอาหารสัตว์มีพื้นที่ลดลง ผลผลิตถูกแบ่งนำไปใช้ในธุรกิจอื่น นอกจากนี้ยังมีต้นทุนในเรื่องของค่าขนส่ง ต้นทุนของค่าการตลาดที่แตกต่างกัน ดังนั้นเมื่อต้นทุนในการประกอบธุรกิจเพิ่มสูงขึ้น ย่อมส่งผลให้ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย อีกทั้งนโยบายโครงการรับจำนำข้าวในปัจจุบัน ย่อมมีผลต่อต้นทุนอาหารสัตว์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หรือแม้กระทั่งการปรับราคาตามกระแสของพ่อค้าแม่ค้าบางราย ซึ่งเป็นการฉวยโอกาสในการขึ้นราคาสินค้า จากข่าวว่าเกิดการขาดแคลนหรืออาศัยช่วงที่เกิดวิกฤติจากภัยธรรมชาติ ปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของราคา เป็นปัจจัยทั้งแบบที่เกิดขึ้นเองและที่สร้างขึ้นมาก่อนส่งผลต่ออุปสงค์และอุปทานของสินค้าไข่ไก่ โดยจะศึกษาปัจจัยที่สร้างขึ้นมาก่อนให้เกิดผลกระทบต่อกลไกของราคาในธุรกิจไข่ไก่

ตารางที่ 5 ราคาข้าวโพดอาหารสัตว์ปี พ.ศ. 2541-2554

หน่วย : บาท/กิโลกรัม

เดือน	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	เฉลี่ย	ต่ำสุด	สูงสุด
2541	5.55	5.83	5.63	5.46	5.59	5.80	5.60	4.71	4.21	4.03	3.86	4.02	5.02	3.86	5.83
2542	4.31	4.31	4.47	4.56	4.94	5.04	4.94	4.40	4.29	4.57	5.03	5.21	4.67	4.29	5.21
2543	5.31	5.30	5.45	5.53	5.30	4.51	4.28	4.02	4.12	4.57	4.61	4.57	4.80	4.02	5.53
2544	4.55	4.36	4.31	4.37	4.41	4.32	4.20	4.31	4.36	4.49	4.45	4.31	4.37	4.20	4.55
2545	4.38	4.48	4.85	4.95	5.12	5.03	4.81	4.44	4.40	4.54	4.63	4.56	4.68	4.38	5.12
2546	4.72	4.88	5.06	5.05	4.98	5.00	5.02	4.98	4.76	4.84	5.03	4.99	4.94	4.72	5.06
2547	4.87	4.86	5.48	7.25	7.43	7.40	6.13	4.97	4.59	4.77	5.12	5.46	5.70	4.59	7.43
2548	5.52	5.54	5.53	5.54	5.49	5.48	5.58	5.49	5.41	5.53	5.57	5.38	5.50	5.38	5.58
2549	5.35	5.40	5.54	6.27	6.50	6.51	6.48	5.95	6.00	6.49	6.57	7.11	6.18	5.35	7.11
2550	7.50	8.06	8.06	7.80	7.40	7.39	7.29	7.18	7.89	8.42	8.16	8.23	7.78	7.18	8.42
2551	8.27	8.55	9.14	9.43	9.25	9.58	10.99	10.03	8.93	7.89	7.84	6.94	8.9	6.94	10.99
2552	7.33	7.42	7.6	7.57	7.05	7.45	6.26	6.21	6.10	6.30	7.14	7.83	6.95	6.10	7.83
2553	8.10	8.37	8.92	9.24	9.31	9.64	9.38	9.01	9.22	9.24	9.19	9.13	9.06	8.10	9.64
2554	9.46	9.57	10.01	10.65	10.49	9.68	9.18	9.04	9.08	9.45	9.82	9.92	9.70	9.04	10.65

ที่มา : สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์

ตารางที่ 6 ราคาปลายข้าวปี พ.ศ. 2541-2554

หน่วย : บาท/กิโลกรัม

เดือน	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	เฉลี่ย	ต่ำสุด	สูงสุด
2541	8.80	8.05	7.49	7.50	7.57	7.75	8.10	8.44	8.92	8.44	7.38	7.32	<b>7.98</b>	7.32	8.92
2542	7.54	7.02	6.94	6.90	6.71	6.90	7.33	7.55	7.25	6.70	6.52	5.94	<b>6.94</b>	5.94	7.55
2543	5.80	5.70	5.65	5.45	5.30	5.08	5.22	5.42	5.52	5.52	5.36	5.31	<b>5.44</b>	5.08	5.80
2544	5.65	5.54	5.34	5.32	5.44	5.69	6.10	6.10	6.36	6.32	5.78	5.66	<b>5.78</b>	5.32	6.36
2545	5.91	6.00	6.00	5.99	6.03	6.05	6.00	5.96	6.02	6.50	6.53	6.32	<b>6.11</b>	5.91	6.53
2546	6.16	6.12	5.93	5.73	5.70	5.88	6.00	6.08	6.06	6.05	6.08	6.19	<b>6.00</b>	5.70	6.19
2547	6.34	6.82	7.69	8.30	8.46	8.49	8.27	8.27	8.21	7.78	8.03	8.23	<b>7.91</b>	6.34	8.49
2548	8.24	8.29	8.29	8.32	8.36	8.39	8.34	8.33	8.33	8.39	8.19	8.05	<b>8.29</b>	8.05	8.39
2549	7.98	7.94	7.91	7.91	7.81	7.78	7.79	7.76	7.88	7.89	7.65	7.74	<b>7.84</b>	7.65	7.98
2550	8.04	8.37	8.52	8.52	8.32	8.19	8.25	8.40	8.67	9.37	9.70	10.61	<b>8.75</b>	8.04	10.61
2551	11.27	13.05	15.07	20.66	20.01	16.93	15.57	13.55	11.80	10.12	9.43	8.88	<b>13.86</b>	8.88	20.66
2552	9.87	10.06	10.01	9.95	9.59	9.80	9.64	9.41	9.26	8.94	9.97	12.60	<b>9.93</b>	8.94	12.60
2553	13.41	12.92	12.15	10.24	9.53	9.60	9.88	10.36	11.50	11.58	11.61	11.36	<b>11.18</b>	9.53	13.41
2554	11.33	11.92	11.63	11.39	11.29	11.65	12.42	12.86	13.68	14.48	15.66	16.12	<b>12.87</b>	11.29	16.12

ที่มา : สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์

ตารางที่ 7 ราคาไร่สดปี พ.ศ. 2541-2554

หน่วย : บาท/กิโลกรัม

เดือน	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	เฉลี่ย	ต่ำสุด	สูงสุด
2541	5.19	5.47	5.97	6.44	6.74	5.58	5.62	4.72	4.80	4.22	3.68	3.50	<b>5.16</b>	3.50	6.74
2542	4.34	3.61	3.56	3.51	4.00	3.68	3.77	4.21	3.73	3.31	3.84	3.90	<b>3.79</b>	3.31	4.34
2543	4.75	5.04	5.51	4.85	4.38	3.57	3.47	3.39	3.13	3.43	3.43	3.62	<b>4.05</b>	3.13	5.51
2544	4.60	4.38	4.02	4.45	4.20	4.27	3.78	3.42	3.84	3.73	3.42	3.68	<b>3.98</b>	3.42	4.60
2545	4.21	4.08	4.02	3.73	3.75	3.98	3.82	4.07	4.32	4.72	4.85	4.70	<b>4.19</b>	3.73	4.85
2546	4.86	4.95	4.78	4.37	4.54	4.62	4.90	5.00	4.80	5.22	5.37	4.95	<b>4.86</b>	4.37	5.37
2547	4.76	3.78	3.92	4.48	5.41	5.82	5.43	5.40	5.32	4.07	5.11	5.18	<b>4.89</b>	3.78	5.82
2548	5.11	4.73	4.64	4.61	5.29	5.81	5.85	6.13	6.15	6.35	5.65	5.54	<b>5.49</b>	4.61	6.35
2549	6.34	5.60	5.42	5.74	5.66	5.48	5.68	5.94	5.90	5.96	6.29	6.73	<b>5.90</b>	5.42	6.73
2550	7.64	7.59	7.33	5.75	5.44	6.16	6.78	7.28	6.86	6.91	7.40	7.78	<b>6.91</b>	5.44	7.78
2551	8.51	9.54	9.82	9.24	8.20	8.56	9.84	8.97	7.17	5.97	7.50	7.42	<b>8.4</b>	5.97	9.84
2552	7.97	7.43	7.19	6.22	4.87	5.18	6.01	6.28	5.91	7.14	7.03	8.20	<b>6.48</b>	4.87	7.97
2553	8.70	9.21	9.47	9.34	9.41	9.98	9.93	9.76	10.04	9.30	8.99	8.66	<b>9.40</b>	8.66	10.04
2554	8.99	10.18	9.97	9.70	8.34	8.20	9.50	9.49	9.58	9.51	10.97	9.25	<b>9.47</b>	8.20	10.97

ที่มา : สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์



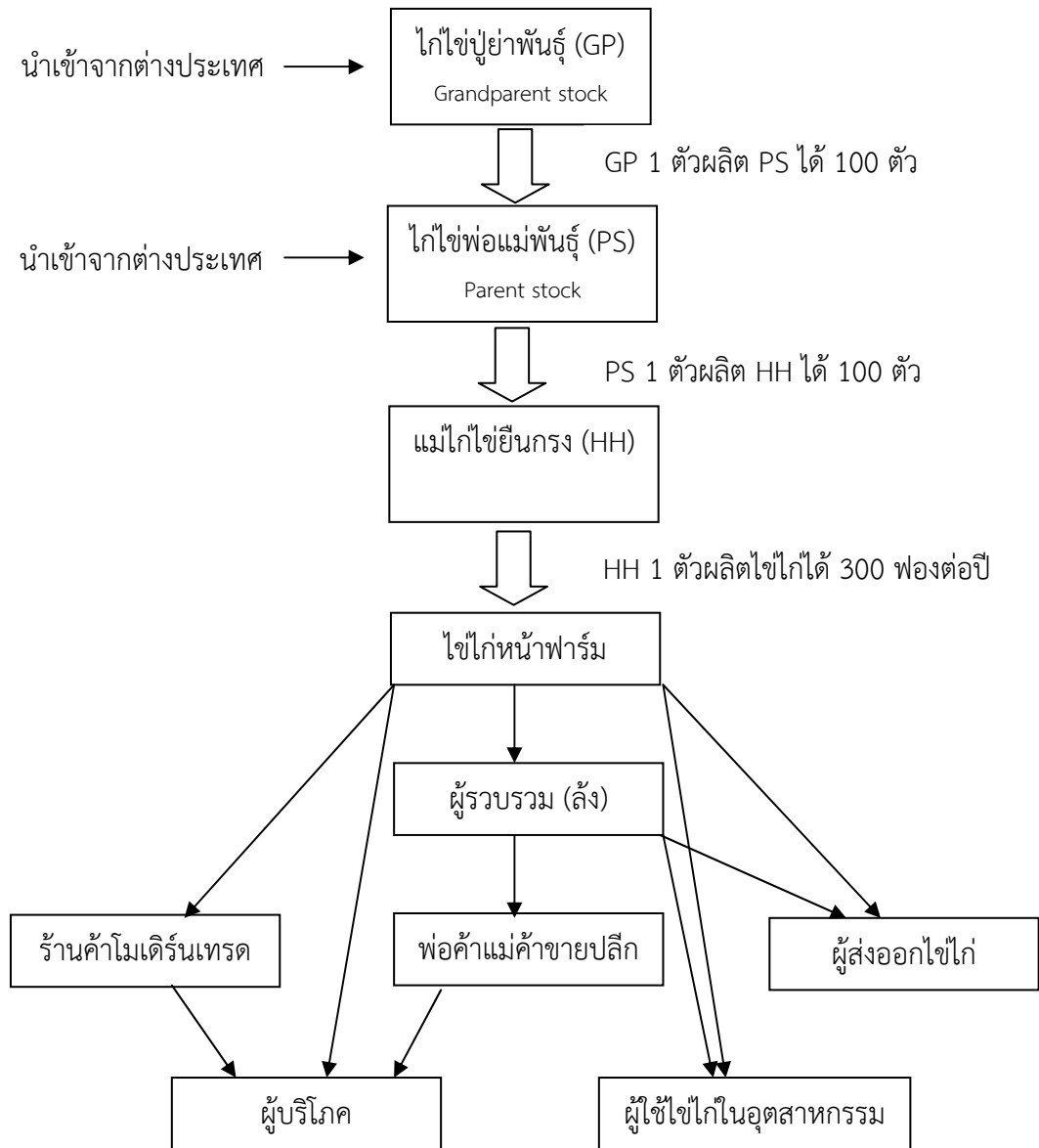
ตารางที่ 8 ราคาากั่วเหลืองจากต่างประเทศปี พ.ศ. 2541-2554

หน่วย : บาท/กิโลกรัม

เดือน	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	เฉลี่ย	ต่ำสุด	สูงสุด
2541	15.66	14.80	13.45	11.34	10.13	10.17	9.78	8.98	8.61	7.82	7.65	7.60	10.50	7.60	15.66
2542	7.18	6.90	6.65	6.79	7.73	7.45	7.30	7.65	8.06	8.03	7.85	8.09	7.47	6.65	8.09
2543	8.31	8.41	8.17	8.50	9.07	9.25	9.21	9.65	9.84	10.03	9.97	10.05	9.21	8.17	10.05
2544	10.40	10.61	10.87	11.60	11.16	10.90	10.60	10.37	10.35	10.34	10.55	10.60	10.70	10.34	11.60
2545	10.51	10.45	10.34	10.18	10.10	9.97	9.81	9.97	9.86	9.90	10.48	10.31	10.16	9.81	10.51
2546	10.32	10.61	10.86	10.89	10.76	10.70	10.57	10.61	11.10	11.71	12.57	12.19	11.07	10.32	12.57
2547	13.00	13.28	14.78	16.31	15.83	15.10	15.22	16.20	16.05	14.28	12.83	12.39	14.61	12.39	16.31
2548	11.57	11.44	11.35	11.26	11.36	12.09	12.40	12.57	12.80	12.50	12.20	11.49	11.92	11.26	12.80
2549	11.20	10.77	10.62	10.65	10.63	10.37	10.20	10.27	10.39	10.49	10.42	10.32	10.53	10.20	11.20
2550	10.29	10.68	10.86	10.95	10.94	11.13	11.35	11.43	12.51	12.94	13.21	14.30	11.72	10.29	14.30
2551	15.87	15.92	16.27	16.58	16.09	16.56	16.15	15.99	17.67	18.42	17.76	16.05	16.61	15.87	18.42
2552	14.25	13.99	13.26	13.88	14.14	14.10	14.03	15.64	15.82	16.27	16.81	16.02	14.74	13.26	16.81
2553	15.30	15.07	15.75	15.75	14.91	14.24	12.76	12.17	12.10	11.98	12.10	12.14	13.69	11.98	15.75
2554	13.10	14.32	15.21	15.29	15.47	14.61	14.50	14.33	14.27	14.27	14.59	14.31	14.52	13.10	15.47

ที่มา : สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์

ภาพที่ 2.7 โครงสร้างการผลิตและการตลาดไข่ไก่ของประเทศไทยในปัจจุบัน



### 2.7.7 มาตรการแทรกแซงสินค้าไข่ไก่

สำหรับสินค้าไข่ไก่ ปี 2554 เป็นปีแรกที่กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าภายใน ได้ประกาศให้สินค้าไข่ไก่เป็นสินค้าควบคุม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 โดยมีมาตรการที่บังคับใช้ดังต่อไปนี้

มาตรการทางกฎหมายคือ การให้ปิดป้ายแสดงราคาจำหน่าย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

มาตรการทางบริหารคือ การกำหนดราคาแนะนำ ในลักษณะของราคาขั้นสูง แม้ไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่การฝ่าฝืนก็อาจเป็นความผิดตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ได้

เพื่อจะศึกษาต่อไปว่าการแทรกแซงราคาของรัฐ ด้วยการบังคับใช้ไม่ว่าจะเป็น มาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการทางบริหาร มีความจำเป็น เหมาะสมมากน้อยเพียงใด และส่งผลกระทบต่ออย่างไร เพื่อนำไปสู่การพิจารณาว่ามาตรการเหล่านั้นควรคงอยู่ ยกเลิก หรือแก้ไขปรับปรุงต่อไป นอกจากนี้ยังศึกษาถึงมาตรการควบคุมปริมาณการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ในอดีตว่าสมควรนำกลับมาบังคับใช้หรือไม่

### บทที่ 3

## กฎหมายกับการกำกับดูแลราคาสินค้าไขไก่

### ในประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และประเทศไทย

ตามหลักการแข่งขันทางการค้า ราคาของสินค้าและบริการในตลาดควรจะเป็นไปตามกลไกตลาด และขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานของสินค้าเป็นหลัก รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงราคาของสินค้า ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงในทางตรง เช่น การกำหนดราคาสินค้าและบริการ หรือการแทรกแซงราคาในทางอ้อม เช่น การกำหนดอุปสงค์ หรืออุปทานของสินค้าในตลาด เนื่องจากจะทำให้ราคาของสินค้าและบริการถูกบิดเบือน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งราคาของสินค้าหรือบริการหากปล่อยให้ดำเนินไปอย่างเสรีและไม่มี การคอยกำกับดูแล ก็อาจเกิดผลเสียต่อตลาดและผู้บริโภคได้ โดยหากปรากฏว่าราคาของสินค้าหรือบริการในตลาดเริ่มมีความผิดปกติ เช่น ราคาที่กำหนดโดยผู้ประกอบการสูงจนเกินไป จนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน หรือต่ำจนเกินไปจนทำให้ผู้ประกอบการขนาดเล็กต้องออกจากการแข่งขัน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการกำกับดูแลสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งหลักการที่ใช้กันโดยทั่วไปในประเทศส่วนใหญ่ อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป อังกฤษ ออสเตรเลีย ได้แก่ มาตรการควบคุมราคา (price control)

มาตรการควบคุมราคา (price control) เป็นมาตรการที่รัฐใช้ในการควบคุมราคาของสินค้าและบริการ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคภายในประเทศไม่ให้เดือดร้อนจากราคาสินค้าหรือบริการที่สูงจนเกินไป อันเกิดจากการทำงานของกลไกราคาสินค้าที่ผิดปกติ เช่น ในภาวะที่สินค้าหรือบริการเกิดการขาดแคลนอย่างหนัก โดยมาตรการควบคุมราคา (price control) เป็นมาตรการที่มีขึ้นในช่วงภาวะสงครามโลก ราคาของสินค้าและบริการมีราคาที่สูงมาก สืบเนื่องมาจากปริมาณของสินค้าที่มีน้อย แต่ประชาชนโดยทั่วไปต้องการสินค้าเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลในแต่ละประเทศซึ่งมีหน้าที่ต้องให้สวัสดิการแก่ประชาชน จึงต้องเข้ามาควบคุมราคาของสินค้า โดยการแทรกแซงราคาของสินค้าด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การกำหนดราคาขั้นต่ำหรือการกำหนดราคาขั้นสูงของสินค้า การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเพื่อให้เพียงพอต่อ

การบริโภค การช่วยเหลือผู้บริโภคโดยการจ่ายเงินค่าสินค้าส่วนหนึ่งให้แก่ผู้บริโภค การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือ เป็นต้น<sup>1</sup>

ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ไม่มีการบังคับใช้ และได้ยกเลิกกฎหมายควบคุมราคา จากการศึกษาพบว่าในอดีตที่ผ่านมา แม้จะผ่านพ้นช่วงสงครามโลกมาแล้วมาตรการควบคุมราคา (price control) ยังคงเป็นมาตรการที่ถูกนำมาใช้ช่วยเหลือผู้บริโภคในสินค้าหรือบริการบางชนิด ในช่วงเวลาที่ราคาของสินค้าหรือบริการมีระดับที่สูงเกินไป จนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน และมาตรการควบคุมราคา (price control) มักถูกนำมาใช้ในระยะเวลาสั้น เพราะเป็นมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในระยะยาวได้

แต่จากความก้าวหน้าในปัจจุบันทำให้โลกไร้พรมแดน มีการติดต่อค้าขายกันตลอดเวลา มีการแข่งขันอำนาจกันทางเศรษฐกิจ จึงต่างเห็นว่าการแข่งขันทางการค้าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดและจำเป็นสำหรับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่ต้องอาศัยกลไกตลาด การควบคุมราคาสินค้าจึงเป็นสิ่งที่ไม่สมควรเกิดขึ้น แต่เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจากการแข่งขัน เนื่องจากโครงสร้างตลาดสินค้ายังไม่เป็นการแข่งขันโดยสมบูรณ์ รัฐจึงเปลี่ยนบทบาทจากการควบคุมราคาเป็นการกำกับดูแลราคาสินค้าแทน (price monitoring) เพื่อมิให้มีการกำหนดราคาสินค้าสูงเกินสมควร

โดยมาตรการกำกับดูแลของรัฐ อาจเป็นการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อกำกับดูแลราคาสินค้าด้วยการตรวจสอบราคาสินค้าโดยเฉพาะ หรือใช้มาตรการทางกฎหมายในกำกับดูแลการแข่งขัน ซึ่งมีผลเป็นการดูแลให้ระดับราคาสินค้าเป็นไปตามกลไกราคา ไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค ซึ่งได้มีการตรากฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายแข่งขันทางการค้ามานานกว่าร้อยปี และยังคงใช้บังคับในประเทศต่างๆจนถึงปัจจุบัน โดยกฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายแข่งขันทางการค้ามีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ในตลาดสินค้าและบริการ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจแบบอาศัยกลไกตลาด ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กฎหมายป้องกันการผูกขาด หรือกฎหมายแข่งขันทางการค้าของประเทศอื่นๆเกือบทั้งหมดมีส่วนร่วม และส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นในแง่ของราคา คุณภาพและการบริการ เป็นต้น

<sup>1</sup> ศิริวรรณ เจียมใจไพบุลย์. ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554. อ้างถึงใน Jerry Taylor and Peter Van Doren, *Economic Amnesia: The Case against Oil Price Controls and Windfall Profit Taxes*, 2006

โดยในปัจจุบันพบว่ายังคงมีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้น ที่ยังมีกฎหมายควบคุมราคาใช้บังคับอยู่ อาทิ ประเทศฟิลิปปินส์ : The Price Act (Republic Act 7851), ประเทศสิงคโปร์ : The Price Control Act, Chap 244, ประเทศบังคลาเทศ : The Essential Articles Act 1953, ประเทศเคนยา: The Price Controls (Essential Goods) Bill of 2009, ประเทศมาเลเซีย : The Price Control Act 1946 และ The Control of Supplies Act 1961, ประเทศซิมบับเว : The Prices and Income Law และ The Prices and Incomes Commission เป็นต้น ซึ่งรวมถึงประเทศไทยที่ยังคงใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เข้ามาควบคุมราคาเพื่อแทรกแซงการกำหนดราคาสินค้าและบริการแทนกลไกตลาด

### สินค้าโภคภัณฑ์ในต่างประเทศ

โลกผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ได้ปีละประมาณ 1,000,000 ล้านฟอง ประเทศผู้ผลิตสินค้าโภคภัณฑ์สำคัญของโลกได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป จีน อินเดีย ญี่ปุ่น รัสเซีย เป็นต้น

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีตลาดสินค้าโภคภัณฑ์ขนาดใหญ่ และมีปริมาณผลผลิตโภคภัณฑ์ของโลกรวมกันมากถึง 22% และมีระบบเศรษฐกิจแบบกลไกตลาดที่มีความก้าวหน้ามาก การผลิตและการจำหน่ายสินค้าเป็นไปโดยเสรี เพราะเชื่อว่ากลไกตลาดจะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และเชื่อว่ากลไกตลาดยังเป็นวิธีการในการแก้ปัญหาต่างๆได้ดีที่สุด

ดังนั้นในสภาวะปกติกลไกตลาดจึงทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยรัฐจะพยายามเข้ามาแทรกแซงให้น้อยที่สุด และในภาวะที่ตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้ เนื่องจากเกิดความล้มเหลวของตลาด (market failure) ประเทศเหล่านี้จะมุ่งแก้ไขสภาวะดังกล่าวด้วยการใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า หรือกฎหมายป้องกันการผูกขาด เนื่องจากกฎหมายแข่งขันทางการค้า หรือกฎหมายป้องกันการผูกขาดนี้เกิดขึ้นจากแนวความคิดของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งสนับสนุนให้มีการแข่งขัน เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากการจัดสรรทรัพยากรให้ตรงกับความต้องการของผู้บริโภค และทำให้ผู้ผลิตสามารถผลิตสินค้าและบริการได้ในต้นทุนต่ำที่สุด นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจะเป็นกลไกสำคัญ ในการคัดเลือกหน่วยธุรกิจที่มีประสิทธิภาพให้สามารถอยู่รอดได้ในสังคม ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้เกิดกฎหมายแข่งขันทางการค้าเพื่อทำให้เกิดสภาวะการแข่งขันอย่างเสรี และป้องกันการกระทำต่างๆที่อาจจำกัดการแข่งขันหรือทำให้การแข่งขันลดน้อยลง ซึ่งสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวไว้ว่า

“สาธารณชนควรได้รับบริการที่ดีที่สุดจากแรงผลักดันของการแข่งขัน ที่กระทำอย่างอิสระในตลาดที่เปิดเผย และผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นสิ่งที่ตั้งงามที่สุดที่ควรได้รับการปกป้องจากความชั่วร้ายของระบบการผูกขาดและการควบคุมราคาเพื่อดำรงไว้ซึ่งระบบการแข่งขัน”<sup>2</sup>

หลักปรัชญาเศรษฐศาสตร์นี้สะท้อนให้เห็นว่า การทำลายการแข่งขันด้วยการผูกขาดหรือการควบคุมราคา ย่อมเป็นการทำลายประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่สาธารณะ

โดยกฎหมายแข่งขันทางการค้าหรือกฎหมายป้องกันการผูกขาด จะเข้ามาจัดการกับความล้มเหลวของตลาดด้วยมาตรการที่มีลักษณะดังนี้<sup>3</sup>

### 1. ระบบการควบคุมโครงสร้างตลาด (Structure Control)

ในระบบการควบคุมโครงสร้างตลาดนั้น จะมีลักษณะเป็นการควบคุมและจำกัดขนาดของธุรกิจให้มีขนาดใหญ่เกินไป จนทำให้บุคคลใดมีอำนาจเหนือตลาด และควบคุมการกระทำใดๆ ที่อาจเป็นการสร้างอำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการ ซึ่งเมื่อบุคคลใดมีอำนาจเหนือตลาดแล้ว โดยระบบนี้เชื่อว่า ผลเสียที่เกิดจากการผูกขาดย่อมไม่อาจควบคุมได้ การมีอำนาจเหนือตลาดหรือพยายามสร้างให้ตนมีอำนาจเหนือตลาดเป็นสิ่งผิด (Per se Rule) ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือเป็นการสร้างความไม่เท่าเทียมกันในสังคม อำนาจเหนือตลาดเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจในตลาดดีกว่ากระทำการอันเป็นการเอารัดเอาเปรียบผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า โดยทำยที่สุดความได้เปรียบของผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด จะเกิดการผลักดันให้ผู้ประกอบการรายอื่นจำต้องออกไปจากการแข่งขัน และผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดจะกลายเป็นผู้ผูกขาดไปในที่สุด

หลักการควบคุมโครงสร้างนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการรักษาให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี ให้เป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดได้โดยง่าย ประเทศที่มีการใช้มาตรการควบคุมดังกล่าวส่วนมากจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และต้องการส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้โดยง่าย อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในระบบนี้ยังมีความบกพร่องและขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากหากการแข่งขันของผู้ประกอบการทางธุรกิจเป็นไปอย่างยุติธรรม ทำยที่สุดแล้วผู้ประกอบการที่มีความ

<sup>2</sup> วรานนท์ อมรธำรง. “การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547) หน้า 8.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

แข็งแกร่งมากที่สุดย่อมกลายเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดเช่นกัน ดังนั้นการควบคุมโครงสร้างตลาดมิให้ธุรกิจใดมีการจำกัดการแข่งขันหรือมีอำนาจทางตลาดมากขึ้น ย่อมเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจ เพราะธุรกิจทุกประเภทไม่ว่าขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กย่อมมีเป้าหมายที่จะสร้างกำไรสูงสุดให้แก่ตนพร้อมทั้งขยายฐานเศรษฐกิจของตนให้ได้มากที่สุด หากการประกอบธุรกิจไม่มีการขยายตัวก็เปรียบเสมือนว่าธุรกิจนั้นอยู่กับที่และยังเป็นผลให้ประเทศขาดความเจริญก้าวหน้า ขาดการพัฒนาในระบบการค้า ประสิทธิภาพการผลิตไม่มีความก้าวหน้า ยิ่งไปกว่านั้นหากประเทศที่ใช้ระบบควบคุมโครงสร้างตลาดในกฎหมายแข่งขันทางการค้าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา กฎหมายแข่งขันทางการค้าจะกลายเป็นมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เพราะทุกธุรกิจจะถูกปิดกั้นในการขยายฐานทางเศรษฐกิจด้วยข้อจำกัดของกฎหมายแข่งขันทางการค้านั่นเอง

จากความบงการดังกล่าวนี้ จึงเกิดระบบการควบคุมกฎหมายในอีกลักษณะหนึ่งคือ ระบบการควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาด

## 2. ระบบการควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาด (Conduct Control)

ในระบบการควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาดนี้ เชื่อว่าการจำกัดการแข่งขันบางกรณี และการมีอำนาจเหนือตลาดไม่ใช่ว่าเป็นสิ่งที่จะต้องห้ามโดยเด็ดขาด เพราะการกระทำอันเป็นการจำกัดการแข่งขันในบางสถานการณ์เป็นสิ่งสมเหตุสมผลและควรให้กระทำได้ โดยพิจารณาจากสภาพตลาดและความจำเป็น โดยใช้หลักแห่งเหตุและผล (Rule of reason) เป็นหลักสำคัญในการพิจารณา ซึ่งในการพิจารณาภายใต้หลักแห่งเหตุและผลนี้ หากผู้ประกอบการใดเพียงแต่มีอำนาจเหนือตลาดก็ได้หมายความว่าผู้ประกอบการนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตลาดทางการค้าแล้ว แต่ความเสียหายในตลาดจะเกิดขึ้นหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาถึงพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดมากกว่าการที่จะห้ามการมีอำนาจเหนือตลาดเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่ไม่มุ่งเน้นการแข่งขันเป็นหลัก แต่มุ่งส่งเสริมพัฒนาประสิทธิภาพและพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ เช่น สหภาพยุโรป แคนาดา ออสเตรเลีย เป็นต้น

อาจกล่าวสรุปได้ว่ากฎหมายแข่งขันทางการค้าหรือกฎหมายป้องกันการผูกขาด เป็นกฎหมายเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับกติกาของผู้ประกอบธุรกิจให้เป็นไปอย่างเป็นธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการต่างๆ ที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือและกลไกในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

### 1) เป็นกฎหมายที่แสดงออกถึงสภาพเศรษฐกิจในสังคม



เนื่องจากกฎหมายการแข่งขันทางการค้า บัญญัติถึงด้านการควบคุมโครงสร้างตลาด และการควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาด ดังนั้นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมย่อมเป็นการแสดงถึงลักษณะพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาด ว่าพฤติกรรมใดสามารถกระทำได้ หรือพฤติกรรมใดห้ามมิให้กระทำ และพฤติกรรมใดที่สามารถทำได้หากได้รับการอนุญาตจากรัฐก่อน อีกทั้งกฎหมายการแข่งขันทางการค้ายังแสดงให้เห็นอีกว่า ณ เวลาใดที่จะบังคับใช้กฎหมายนั้น สภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นเป็นอย่างไร มีการควบคุมมากน้อยเพียงใด

## 2) เป็นกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองการแข่งขันในตลาด

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าทุกประเทศ มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองให้การแข่งขันมีสภาพเป็นไปตามกลไกของตลาดเอง โดยที่กฎหมายจะพยายามรักษาระบบและการแข่งขันในตลาดให้ปราศจากการแทรกแซงและการผูกขาดไปจนถึงคุ้มครองมิให้ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพเหนือกว่าเอาเปรียบผู้ประกอบการรายอื่น แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าจะมุ่งคุ้มครองเฉพาะการแข่งขันเท่านั้น แต่มิได้คุ้มครองผู้แข่งขัน ซึ่งกฎหมายการแข่งขันทางการค้าจะเปรียบเสมือนกรรมการในสนามฟุตบอลที่มีหน้าที่ดูแลการแข่งขัน และปล่อยให้คู่แข่งทำการแข่งขันอย่างยุติธรรม โดยปราศจากการเอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน

## 3) เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

ในการผลิตสินค้าหรือให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคนั้น ราคาของสินค้าและบริการควรจะเป็นไปตามหลักกลไกของตลาด ซึ่งเกิดจากอุปสงค์และอุปทานในตลาดประกอบกัน หากกลไกตลาดถูกบิดเบือนไป ผู้บริโภคย่อมได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ ลักษณะของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตอย่างสมบูรณ์ ยังส่งผลให้ผู้บริโภคมีโอกาสเลือกซื้อสินค้าและบริการที่มีประสิทธิภาพจากผู้ผลิต ราคาสินค้าและบริการก็ต่ำลง เนื่องจากต้นทุนการผลิตที่ลดลง เพราะฉะนั้นเป้าหมายหนึ่งของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าก็คือการคุ้มครองการแข่งขันในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคนั่นเอง

### 3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน นับว่าเป็นประเทศที่มีตลาดเศรษฐกิจขนาดใหญ่ในทุกๆด้าน ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรม หรือเกษตรกรรม รูปแบบของตลาดจึงเน้นที่ระบบของการแข่งขันภายใต้การทำงานของกลไกตลาด และรัฐจะเข้ามามีบทบาทเพื่อแทรกแซงให้น้อยที่สุด

แม้ว่าในอดีตประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมราคาจำหน่ายปลีกสินค้า แต่ก็ได้มีการยกเลิกการบังคับใช้ไป เนื่องจากประสบการณ์ในอดีตทำให้ได้รับบทเรียนว่าการแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการควบคุมราคามักจะประสบความล้มเหลวมากกว่าความสำเร็จ และมักก่อให้เกิดปัญหาต่างๆกับปัญหาที่ต้องการแก้ อีกทั้งยังเป็นวิธีการที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม และโครงสร้างตลาดของสินค้านั้นๆเป็นอย่างมาก ทำให้ในปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาไม่นิยมแก้ปัญหาด้วยการควบคุมราคาเพื่อกำหนดราคาจำหน่ายปลีกสินค้า แต่จะปล่อยให้กลไกตลาดเข้ามาแก้ปัญหา โดยในบางครั้งอาจใช้กลไกตลาดร่วมกับการเข้ามาแทรกแซงโดยวิธีอื่นที่ส่งผลกระทบต่อผู้น้อยที่สุด เช่น การช่วยเหลือผู้บริโภคโดยการจ่ายเงินค่าสินค้าส่วนหนึ่งให้แก่ผู้บริโภค การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือ เป็นต้น

และมีกฎหมายแข่งขันทางการค้าที่สำคัญหลายฉบับด้วยกัน อาทิ Sherman Act, Clayton Act, Robinson-Patman Act, Hart-Scott-Rodino Act และ Federal Trade Commercial Act ที่เข้ามากำกับดูแลผู้ประกอบการ เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม เพื่อธำรงไว้ซึ่งการทำงานของกลไกตลาดให้มากที่สุด

ตัวอย่างของบทเรียนในอดีตที่เกิดจากการควบคุมราคาสินค้า ในประเทศสหรัฐอเมริกาและแนวคิดในการแทรกแซงกลไกราคาในปัจจุบัน

### 3.1.1 The Emergency Price Control Act of 1942

ในอดีตสหรัฐอเมริกาได้เคยออกกฎหมาย The Emergency Price Control Act (EPCA) เป็นกฎหมายที่ตราโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งได้มีการจัดตั้งสำนักงานการบริหารราคาขึ้น (the Office of Price Administration หรือ OPA ) เพื่อกำหนดเพดานราคาสำหรับสินค้าและค่าเช่าในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1939-1945) โดยในปี 1942 สภาคองเกรสได้ผ่าน EPCA ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่บริหารราคา (Price Administrator) ของสำนักงานบริหารราคา กำหนดราคาสินค้าขึ้นมา ตามที่เห็นว่าเป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยเจ้าหน้าที่บริหารราคาจำเป็นต้องพิจารณาราคาที่มีการซื้อขายทั่วไปในช่วงระยะเวลาสองสัปดาห์ในฤดูใบไม้ร่วงของปี 1941 ซึ่งเป็นช่วงที่ภาวะเงินเฟ้อจากภาวะสงครามได้กระชั้นเข้ามา และทำการแก้ไขการผันผวนของต้นทุนการผลิต การกระจายสินค้าและการขนส่ง ในระหว่างที่บังคับใช้กฎหมาย รัฐบาลก็ค่อยๆลดชนิดของสินค้าที่ควบคุมลงเรื่อยๆ จนก่อนกฎหมายสิ้นสุดลง สินค้าที่ถูกควบคุมเหลือเพียงไม่กี่ชนิด โดยกฎหมายฉบับนี้เข้ามาช่วยรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ คุ่มครองผู้มีรายได้น้อย ป้องกันการเก็งกำไรในราคา

สินค้าหรือค่าเช่า ขจัดการค้ากำไรเกินควร การกักตุน และการกระทำอื่นๆที่เป็นการปั่นป่วนตลาด ในช่วงของภาวะสงครามได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามเมื่อสถานะฉุกเฉินได้ยุติลงเข้าสู่สภาวะปกติ ก็ได้มีการยกเลิกมาตรการควบคุมราคาดังกล่าวลงเพราะฝ่ายรัฐเองก็เห็นว่า เป็นการไม่เป็นธรรมที่ภาครัฐเข้ามาเอาเปรียบประชาชนในการค้าขาย<sup>4</sup>

ในกฎหมายฉบับดังกล่าวมีสินค้าที่ถูกควบคุมราคาหลายรายการ ซึ่งรวมถึงราคาขายปลีกของสินค้าบริโภคด้วย หนึ่งในเหตุผลที่รัฐบาลใช้มาตรการควบคุมราคา ก็เพื่อให้มั่นใจว่าสินค้าและบริการได้ขายในราคาที่เป็นธรรม แต่ในปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการควบคุมราคาขายปลีกสินค้าบริโภค โดยได้ปล่อยให้กลไกราคาทำงานเพื่อกำหนดราคาสินค้าบริโภคแทนการควบคุมราคา เพราะได้รับบทเรียนจากการควบคุมราคาสินค้าในอดีต และเชื่อว่ากลไกราคาช่วยแก้ปัญหาได้ดีที่สุด อีกทั้งยังไม่เกิดความจำเป็นเร่งด่วนเฉกเช่นภาวะสงครามแต่อย่างใด

โดยสามารถอธิบายสาเหตุของการล้มเหลวของการควบคุมราคา ได้ดังนี้

ในเบื้องต้นคือ รัฐบาลไม่สามารถประเมินได้ว่าตัวเลขต้นทุนที่ภาคเอกชนส่งให้พร้อมกับราคาสินค้าที่ต้องการขายนั้น สะท้อนความเป็นจริงหรือไม่ บางครั้งผู้ผลิตเองก็ไม่รู้ต้นทุนที่แท้จริงของสินค้า เพราะกระบวนการผลิตหนึ่ง อาจก่อให้เกิดผลผลิตได้หลายอย่าง จนยากต่อการศึกษาหาต้นทุน

ประการที่สอง เมื่อไม่ทราบต้นทุนที่แท้จริง ผู้ผลิตก็มีพื้นที่ที่จะ "เล่น" ในการขอปรับราคาในเวลาต่อมาได้มาก โดยภาครัฐไม่อาจทราบได้ว่าสมควรอนุมัติในการขอปรับราคาครั้งใหม่หรือไม่และมากน้อยเพียงใด

ประการที่สาม ผู้ผลิตสามารถหลบหลีกทำให้สินค้ามีราคาจริงแพงขึ้นถึงแม้ว่าราคาควบคุมจะเท่าเดิมก็ตาม ทราบว่าภาครัฐไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการติดตามบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นมีเจ้าหน้าที่ติดตามตรวจสอบจับกุมผู้ทำผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง

ยกตัวอย่างเช่น ราคาเนื้อสัตว์ แม้ถูกควบคุมให้คงเดิมก็จริงอยู่ แต่อาจแฝงการสูงขึ้นของราคาได้ด้วยการลดปริมาณหรือคุณภาพของเนื้อสัตว์ลงโดยการเพิ่มส่วนที่เป็นไขมันมากขึ้นเพื่อให้อยู่ภายใต้ราคาที่รัฐควบคุม จึงไม่มีกลไกของภาครัฐใดในโลกที่มีประสิทธิภาพพอที่จะไปตรวจสอบ

---

<sup>4</sup> Jules Abel. Price Control in war and emergency. *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register*, 90 (Apr 1942) : 675-701.

ลักษณะดังกล่าวในทุกกรณี นอกจากนี้ เนื้อสัตว์ไม่ใช่สินค้าที่มีลักษณะเหมือนกันทุกประการในแต่ละหน่วย (homogeneous) (เหมือนเช่นสินค้าทองคำ 95 เปอร์เซ็นต์ที่จะเหมือนกันทุกบาทที่ขาย) ดังนั้น จึงอาจอ้างว่าราคาสูงขึ้นเพราะแปรเปลี่ยนไปตามคุณภาพได้

ประการที่สี่ ทรายใดที่มีความต้องการของสินค้าหนึ่งอยู่มาก การเพิ่มขึ้นของต้นทุนการผลิตนั้น (เช่น ค่าเช่า หรือค่าแรงมีราคาสูงขึ้น) หมายถึงการสูงขึ้นของราคาสินค้าที่ซื้อขายกัน พลังกลไกตลาดนี้จะต่อสู้กับการพยายามควบคุมราคาสินค้า ซึ่งการควบคุมราคาไม่อาจชนะกลไกตลาดได้

ซึ่งรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็เล็งเห็นถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว ว่าปัญหาการคุ้มกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยวิธีการควบคุมราคาและค่าจ้างนั้น ต้องเผชิญกับปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจและเงื่อนไขทางการเมืองอย่างมาก จึงได้มีการยกเลิกมาตรการและกฎหมายที่ให้อำนาจในการควบคุมราคาสินค้าไปในที่สุด

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า เมื่อมีแรงกดดันให้ต้นทุนในกระบวนการผลิตเพิ่มขึ้น แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่การควบคุมราคาสินค้าจะเกิดประสิทธิภาพ นโยบายของทางภาครัฐที่ออกมาเพื่อการควบคุมราคาสินค้าบริโภค แต่ก็ไม่สามารถควบคุมได้แท้จริง เพราะกลไกราคามีพลังที่เข้มแข็งจนบดบังการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่าไม่มีภาครัฐของประเทศเศรษฐกิจเสรีใดในโลก ไม่ว่าจะมึกลไกรัฐที่มีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตาม ที่สามารถควบคุมราคาสินค้าได้ชะงัด แม้แต่นโยบายควบคุมค่าจ้างและราคาสินค้า (wage and price control) ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ว่า มีมาตรการควบคุมที่มีประสิทธิภาพมาก ก็ทำงานควบคุมราคาได้ ในช่วงเกิดภาวะเงินเฟ้อในระยะสั้นๆ เท่านั้น<sup>5</sup>

นอกจากนี้ยังมีประวัติศาสตร์การควบคุมราคาในช่วงสงครามปฏิวัติ (the Revolution War) ก็ได้เคยมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดเพดานราคาสินค้าและค่าจ้างในปี 1776 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติป้องกันการผูกขาดทางการค้าและการกีดกันในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการกำหนดราคาขั้นสูงของเหล้ารัม นมสด ยาสูบ ไก่จิ้งจอก และการกำหนดราคาค่าแรงของแรงงานประเภทต่างๆ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่านรัฐสภา ในวันที่ประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน ได้เข้าร่วมสงคราม และต่อมาเมื่อสงครามยุติลงเข้าสู่สภาวะปกติ ก็ได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยรัฐสภา (the continental congress) เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 1778 และได้ออกประกาศ ดังนี้

<sup>5</sup> Hugh Rockoff, *Price Controls*, (Edward Elgar : Publishing Limited, 1992.)

“จากประสบการณ์พบว่า การกำหนดราคาสินค้าไม่เพียงแต่ไม่มีประสิทธิภาพตามที่ควรจะเป็น แต่ยังก่อให้เกิดผลที่ตามมา ซึ่งสร้างความเสียหายต่อสาธารณประโยชน์และสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับคนทั่วไป

การแก้ปัญหา ได้มีการให้คำแนะนำต่อรัฐทั้งหลายในการยกเลิกหรือระงับไว้ชั่วคราว ซึ่งกฎหมายทั้งหมดเกี่ยวกับการควบคุมราคาในกระบวนการผลิต หรือสินค้าต่างๆ หรือข้อบังคับซึ่งได้ใช้บังคับในรัฐที่ได้กล่าวมา”<sup>6</sup>

เมื่อศึกษาการควบคุมราคาในอดีต ทำให้ได้เรียนรู้บทเรียนจากผลกระทบที่เกิดจากการควบคุมราคา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ เป็นอย่างมาก ดังต่อไปนี้

### 1. การควบคุมราคานำไปสู่การบิดเบือนในระบบตลาด

Friedrich A. Von Hayek นักปรัชญาและนักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลได้เรียก ระบบราคาที่เกิดโดยเสรีว่าเป็นเรื่องอัศจรรย์ (miracle) เพราะราคาจะเกิดขึ้นจากผู้ซื้อและผู้ขาย โดยสัมพันธ์กับปริมาณความขาดแคลนในสินค้าทั้งหมด และในขณะเดียวกันระบบราคานี้ก็จะจูงใจให้ผู้ซื้อผู้ขายฟื้นฟูอุปทานและอุปสงค์ให้กลับเข้าสู่ดุลยภาพ ในภาวะปกติของสินค้าเมื่ออุปสงค์ในสินค้ามีมากกว่าอุปทาน ราคาสินค้าจะมีการปรับตัวสูงขึ้น การคาดหวังอัตราการกำไรที่มากขึ้นจะดึงดูดผู้ขาย/ผู้ผลิตรายอื่นๆ เข้าสู่ตลาดสินค้านั้น หรือจูงใจให้ผู้ขาย/ผู้ผลิตรายเดิมที่อยู่ในระบบตลาดเพิ่มกำลังการผลิตมากขึ้น และด้วยเหตุนี้เองอุปทานและอุปสงค์จึงช่วยให้ราคาเข้าสู่ดุลยภาพอีกครั้ง ส่วนในกรณีที่อุปทานในสินค้ามีมากกว่าอุปสงค์ ราคาสินค้าจะลดลงและผู้ซื้อจะต้องการสินค้านั้นมากขึ้น ในขณะที่ผู้ขายจะลดปริมาณสินค้าที่นำออกสู่ท้องตลาด ทำให้ดุลยภาพในราคาสินค้าถูกฟื้นฟูอีกครั้ง ซึ่งระบบนี้เองที่ทำให้การจัดสรรทรัพยากรเกิดประสิทธิภาพ

โดยหลักแล้วธุรกิจสามารถทำกำไรได้อย่างเต็มที่ภายใต้กลไกราคา แต่การควบคุมราคาจะเป็นการกำจัดผู้ประกอบการออกจากการผลิต หรือไม่เป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้าสู่กระบวนการผลิต เนื่องจากราคาที่ต่ำอันเกิดจากการสร้างขึ้น (ควบคุมราคา) ซึ่งในระบบตลาดการค้าเสรีเงื่อนไขนี้ได้สร้างปัญหาใหญ่ให้กับผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นไปไม่ได้เลยที่ผู้ประกอบการจะมีเหตุผลในการลงทุน เมื่อบางธุรกิจต้องล้มเนื่องจากควบคุม ผลที่ตามมาคือการไหลออกของเงินลงทุนไปยังภาคการผลิตต่างๆ ที่ไม่ถูกควบคุม ซึ่งเป็นการบิดเบือนในทางเศรษฐกิจ จึงทำให้ตลาด

<sup>6</sup> Bernard D. Reams Jr, Wage and Price Control Programs : 1917-1980, *law library journal* 74 (1981) : 2-3.

ไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเหมาะสมในภาวะของการควบคุมราคา เนื่องจากการควบคุมราคาจะทำให้เกิดการเสียสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน

2. ในภาวะปกติความขาดแคลนก็เป็นเรื่องธรรมดาที่สามารถเกิดขึ้นและไม่อาจตรวจพบในเวลาที่ราคาเพิ่มสูงขึ้น เพราะธุรกิจไม่ได้ตั้งใจในการทำกำไรสูงขึ้นด้วยการเพิ่มผลผลิตเท่านั้น และเมื่อมีการควบคุมราคา การทำกำไรจะลดลง ตลาดมืดจะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากความต้องการของผู้บริโภค (อุปสงค์) ที่ไม่ต้องการประสบปัญหากับความล่าช้าของการได้รับสินค้าอุปโภคบริโภคในราคาที่ถูกลง และผู้ประกอบการย่อมต้องการเสนอขายให้กับผู้ที่ให้ราคาดีที่สุดในเวลานี้ความขาดแคลนย่อมทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เพราะผู้ประกอบการไม่ต้องการผลิตสินค้าในกิจการที่ให้ผลตอบแทนน้อยไม่คุ้มกับความเสี่ยงในการลงทุน อีกทั้งในทางปฏิบัติที่ผ่านมารัฐก็ไม่สามารถป้องกันการขาดแคลนที่เกิดขึ้นจากการควบคุมราคา

3. การควบคุมราคาจะปฏิเสธหลักของผลกำไรที่มากเกินไป แต่ผลกำไรที่มากจะยังเป็นแรงจูงใจที่ดึงดูดการลงทุนมายังธุรกิจเหล่านั้น ดังนั้นการควบคุมราคาจะทำลายระบบหลักการของตลาดเสรีและทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนของการสะสมทุนและการลงทุน<sup>7</sup> ไปยังธุรกิจอื่นหรือประเทศอื่นที่ไม่มีการควบคุมราคาสินค้าได้

4. มาตรการควบคุมราคาอาจได้รับความนิยมสำหรับสาธารณชน แต่จะเป็นการลดปริมาณผลผลิต หรือกิจกรรมทางการตลาด และลดแรงจูงใจในการประกอบธุรกิจของผู้ผลิต ซึ่งไม่แน่ชัดว่าผู้ประกอบการจะคงประกอบธุรกิจต่อไปได้นานเพียงใด หากยังคงหลีกเลี่ยงการผลักรถของต้นทุนที่สูงขึ้นไปยังผู้บริโภค<sup>8</sup> ซึ่งเป็นสร้างบรรยากาศที่ไม่ดีต่อการลงทุน และทำลายความเชื่อมั่นของนักลงทุนจากในประเทศและต่างประเทศ ทำให้หลักการดังกล่าวได้ถูกปฏิเสธจากนานาอารยประเทศ

นอกจากนี้การควบคุมราคายังสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการทำลายโครงสร้างของธุรกิจที่ถูกควบคุมให้ยิ่งห่างไกลจากตลาดแข่งขันโดยสมบูรณ์ และอาจนำไปสู่การผูกขาดในที่สุด เกิดการว่างงานเพิ่มขึ้น เนื่องจากผลกำไรของผู้ประกอบการ ย่อมส่งผลต่อการจ้างงาน เป็นต้น

<sup>7</sup> Eamonn F. Butler. Forty centuries of wage and price controls : How not to fight inflation. In *The economic effects of wage and price controls*, p.146-147. New York : Publishers, 1979.

<sup>8</sup> Mulat Demeke, Guendalina Pangrazio and Materne Maetz, *Initiative on soaring food prices*, 2009.

แม้จะมีประวัติศาสตร์อันน่าวิตกในเรื่องของการควบคุมราคา แต่รัฐบาลก็ได้มีการดำเนินการตามที่ได้เคยปฏิบัติเรื่อยมา ในการแก้ปัญหาราคาสินค้าด้วยการควบคุมราคา ในบางกรณีรัฐบาลได้ช้อนนโยบายเหล่านี้ด้วยรูปแบบการกำหนดราคาที่ซับซ้อน ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยตัวอย่างของผลกระทบอันเกิดจากการควบคุมราคาสินค้า อาทิ

#### - การควบคุมราคาตามใบสั่งแพทย์ในปี 1990

การควบคุมราคาตามใบสั่งแพทย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ภายใต้โครงการประกันสุขภาพของรัฐบาล ประชาชนบางส่วนสนับสนุนนโยบายโดยเรียกร้องให้รัฐบาลกลางทำสัญญาโดยตรงกับผู้ผลิตยา เพื่อซื้อยาสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในโครงการประกันสุขภาพในราคาที่กำหนดโดยรัฐบาล แม้จะเป็นความตั้งใจที่ดีของผู้สนับสนุนเหล่านี้ แต่การควบคุมราคาอาจจะเป็นอันตรายอย่างมากต่อสุขภาพในอนาคตของชาวอเมริกัน เพราะเมื่อราคาที่รัฐกำหนดต่ำกว่าราคาตามปกติมาก ย่อมส่งผลให้ความสามารถและเงินทุนของนักลงทุนออกจากธุรกิจเหล่านี้ไป เพื่อที่นักลงทุนจะไปแสวงหาผลตอบแทนอื่นที่ดีกว่า ซึ่งหมายความว่า จะมีการค้นพบและสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ น้อยลง และยาเสพติดใหม่ๆ ก็อาจจะกลายเป็นทางเลือกให้กับผู้บริโภค ซึ่งบ่อยครั้งที่การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มักสร้างปัญหาในระยะเวลายาว และยาวนานกว่าวาระการดำรงตำแหน่งของผู้กำหนดนโยบายเสียด้วยซ้ำ<sup>9</sup>

ในปี 1990 รัฐบาลกลางได้ออกกฎหมายเพื่อกำหนดราคาขายที่รัฐบาลจะจ่ายผ่านโครงการประกันสุขภาพของรัฐบาล ซึ่งมีกฎระเบียบหลากหลายในยาประเภทต่างๆ ในบางกรณีโครงการประกันสุขภาพของรัฐบาลมีสิทธิที่จะจ่ายไม่เกินกว่า ราคาที่ต่ำที่สุดที่บริษัทยาคิดค่าใช้จ่ายจากลูกค้ารายอื่นๆ โดยโครงการดังกล่าวอาจรับฟังเหตุผลเพื่อจ่ายเพิ่มขึ้นได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการควบคุมราคาก็เป็นการบิดเบือนแรงจูงใจในตลาดยา โครงการประกันสุขภาพของรัฐบาลนั้นได้ใช้ห้องโถงของเครือข่ายที่มีอยู่เดิม และร้านขายยาอิสระในการแจกจ่ายยาให้แก่ผู้อยู่ภายใต้โครงการประกันสุขภาพ แต่โดยส่วนมากองค์กรเหล่านี้ไม่ได้มีขนาดใหญ่พอที่จะสามารถต่อรองเพื่อได้ราคาที่ดี และรัฐบาลไม่สามารถควบคุมการส่งจ่ายยาของแพทย์ได้ ดังนั้นในสถานการณ์เช่นนี้ทำให้ไม่สามารถที่จะได้รับราคาขายที่ต่ำที่สุดตามปกติได้<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Fiona M. Scott Morton, *The Problems of Price Controls*, 2001.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 53.

### -การควบคุมราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในปี 1970

เมื่อรัฐบาลสหรัฐได้ควบคุมราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่เพิ่มขึ้นในปี 1970 เกิดการต่อแถวยาวเหยียดที่สถานีบริการน้ำมัน ผู้ซื้บรถยนต์ต้องต่อแถวรอเป็นเวลานานเพื่อรอซื้อน้ำมัน เนื่องจากสภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง การควบคุมราคาของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดผลเสียเนื่องจากสินค้ามีไม่เพียงพอ อีกทั้งได้จำหน่ายหมดสิ้นไปแล้ว ทำให้สูญเสียโอกาสในการสร้างผู้ผลิตและผู้บริโภคส่วนเกินจากการขายดังกล่าว เป็นการจัดสรรทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจอย่างไม่มีประสิทธิภาพ (deadweight loss) เนื่องจากทรัพยากรบางส่วนจะถูกจัดสรรไปใช้อย่างไม่คุ้มค่า และเป็นรายได้ที่สูญเสียไปตลอดกาล นอกเหนือจากการจัดสรรทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจอย่างไม่มีประสิทธิภาพแล้ว หากรัฐบาลกำหนดราคาไว้สูง ก็จะเป็นการโอนผลประโยชน์จากผู้บริโภคไปยังผู้ผลิต<sup>11</sup>

### -การควบคุมค่าเช่า

การควบคุมค่าเช่าก็เป็นอีกตัวอย่าง ที่แสดงให้เห็นถึงการบิดเบือนที่เกิดจากการควบคุมราคา มีการกำหนดรูปแบบต่างๆ ในการควบคุมค่าเช่า แต่รูปแบบภายใต้กฎหมายทั้งหมดนั้นเป็นราคาที่กำหนดไว้ต่ำกว่าราคาตลาดสำหรับการเช่าที่พักอาศัย ผลลัพธ์ที่ได้เป็นไปในทางที่ดีและในทางตรงกันข้าม ประการแรก เกิดการขาดแคลนของที่พัก เนื่องจากเจ้าของที่พัก (ผู้ให้เช่า) สนใจธุรกิจให้เช่าน้อยลงเพราะราคาเช่าที่ต่ำกว่าราคาตลาด โดยเจ้าของที่พักเลือกที่จะอยู่ที่นั่นเสียเอง ให้ญาติพี่น้องเช่า หรือขายไปเสีย การขาดแคลนนี้ได้นำไปสู่การบิดเบือนของเจ้าของที่พัก ตัวอย่างเช่น เมื่อมีผู้คนจำนวนมากต่อคิวเพื่อเช่าที่พักในที่ต่างๆ และเจ้าของที่พักไม่อาจพิจารณาเลือกผู้เช่าพักจากราคาได้ แต่จะเลือกจากบุคลิกลักษณะของผู้เช่า เจ้าของที่พักมักจะเรียกรับเงินใต้โต๊ะจากผู้เช่า หรือเรียกร้องให้ผู้เช่าจ่ายค่าธรรมเนียมในการเช่าทำสัญญาเช่า ยิ่งไปกว่านั้นเจ้าของที่พักแทบจะไม่มีแรงจูงใจที่จะบำรุงรักษาที่พักที่นำออกให้เช่า เนื่องจากเป็นเรื่องยากที่จะใช้จ่ายเพื่อปรับปรุงที่พักอาศัยที่นำออกให้เช่า จากรายได้ที่เกิดจากการควบคุมราคาของรัฐบาล และในขณะเดียวกันก็ยังมีความต้องการ(อุปสงค์)อย่างมากในการเช่าที่พักอาศัย โดยไม่คำนึงว่าจะมีเงื่อนไขใดๆก็ตาม จึงส่งผลให้คุณภาพที่พักอาศัยลดต่ำลง และทำให้ย่านนั้นดึงดูดความสนใจของผู้พักอาศัยที่มีฐานะร่ำรวยน้อยลง และเป็นการสร้างผลกระทบแก่ธุรกิจที่ย่านนั้นด้วย เมื่อธุรกิจที่พักอาศัยสร้างผลกำไรได้น้อยส่งผลให้ไม่คุ้มที่จะลงทุนตราปัดที่รัฐบาลยังคงควบคุมราคาเช่า ทำให้มีการลงทุนลดน้อยลงและการพัฒนาเศรษฐกิจชะงักงัน

<sup>11</sup> Ibid., p. 51.



นอกจากนี้ในการควบคุมค่าเช่า บ่อยครั้งที่เกิดการสูญเสียไปอย่างเปล่าประโยชน์ เนื่องจากผู้ให้เช่าได้ใช้ความพยายามในการวิ่งเต้น และใช้อิทธิพลต่างๆ ในการรักษาระดับราคาควบคุมเอาไว้ และการที่รัฐกำหนดราคาควบคุมไว้ต่ำ ผลกำไรจะถูกโอนไปยังผู้บริโภค ในสภาวะการแข่งขันของที่พักที่มีอยู่จำกัด อาจเกิดการเสียเปล่ามากพอๆ กับส่วนลดที่ผู้เช่าได้เช่าที่พักด้วยราคาที่ถูกลง อันเกิดจากการควบคุมราคาไว้ต่ำ เช่นเดียวกับเหตุการณ์ที่ผู้บริโภครอเติมน้ำมันในปี 1970 น่าจะเป็นการแบกภาระค่าใช้จ่ายในการเสียเวลาเพื่อต่อคิว\* มากพอๆ กับการที่พวกเขาได้ประหยัดค่าใช้จ่ายจากการควบคุมราคาน้ำมัน และได้มีงานวิจัยของ โรเบิร์ต ดีคอน (Robert Deacon) และ จ็อบ ซันส์เทลี (Job Sonstelie) แย้งว่าค่าใช้จ่ายในการต่อแถวของผู้บริโภคมากกว่าที่พวกเขาได้รับการประหยัดจากการควบคุมราคาน้ำมัน ดังนั้นการกำหนดราคาสินค้าต่ำเกินไปจึงไม่เพียงแต่สร้างความเสียหายแก่ผู้ผลิตเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคด้วย<sup>12</sup>

อาจกล่าวได้ว่าเนื่องด้วยการกำหนดราคาของตลาด ถูกขับเคลื่อนโดยอุปสงค์และอุปทาน ซึ่งเป็นพื้นฐานของหลักเศรษฐศาสตร์ โดยความต้องการของผู้บริโภคจะถูกกำหนดด้วยราคาที่ผู้บริโภคจะสามารถซื้อได้ หากราคาลดลงผู้บริโภคจะสามารถซื้อสินค้าได้มากขึ้น ซึ่งกลไกตลาดจะเป็นตัวกำหนดจำนวนอุปทานในการผลิตสินค้าที่ราคาต่างๆ โดยทั่วไปเมื่อผู้บริภคยินดีที่จะจ่ายในราคาสูงเพื่อซื้อสินค้า หลังจากนั้นผู้ผลิตจะพยายามมากขึ้นในการผลิตสินค้า โดยเพิ่มกำลังการผลิต หรือดำเนินการวิจัยเพื่อการปรับปรุงผลิตภัณฑ์ ดังนั้นความคาดหวังทางด้านราคาที่สูงขึ้นของผู้ผลิตจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของอุปทานสินค้า การทำงานของกลไกตลาดเช่นนี้จะทำให้ราคาสินค้าอยู่ที่ราคาดุลยภาพ เมื่อผู้ซื้อและผู้ขายมีความอิสระในการทำธุรกรรม ผลที่ได้ก็คือราคาที่ทำให้ปริมาณความต้องการของผู้บริโภคตรงกับอุปทานที่ผลิตโดยผู้ขาย แต่เมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลได้นำการควบคุมราคามา กำหนดราคาในตลาดของสินค้า แทนที่ราคาที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทาน ซึ่งราคานี้จะมีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองความพึงพอใจและความสามารถในการซื้อ แต่ราคาที่รัฐบาลกำหนดจะมีการเปลี่ยนแปลงหลังจากผ่านกระบวนการทางการเมืองที่ยืดเยื้อเสียก่อน ทำให้ราคาที่รัฐบาลกำหนดมาใช้บังคับไม่มีทางที่จะเป็นราคาดุลยภาพได้ ซึ่งหมายความว่าราคาที่รัฐบาลกำหนดจะเป็นได้ทั้งราคาที่สูงเกินไปหรือราคาต่ำเกินไป เมื่อราคาที่กำหนดไว้สูงเกินไปย่อมทำให้เกิดส่วนเกินของสินค้าสำหรับการขาย เมื่อเทียบกับความต้องการของผู้บริโภค กรณีเช่นนี้

---

\* ในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) หมายถึง มูลค่าสูงสุดของกิจกรรมทางเลือกอื่นที่เสียไปเนื่องมาจากการตัดสินใจเลือกเอากิจกรรมหนึ่งๆ ในบรรดากิจกรรมทางเลือกทั้งหมด ต้นทุนค่าเสียโอกาสเกิดขึ้นเนื่องจากทรัพยากรต่างๆ มีอยู่อย่างจำกัด ถ้านำมาใช้เพื่อกิจกรรมหนึ่งมากขึ้นย่อมทำให้โอกาสที่จะนำไปใช้ในกิจกรรมอื่นมีน้อยลง ต้นทุนค่าเสียโอกาสนี้อาจพิจารณาได้ทั้งในแง่ของการบริโภค และการผลิต

<sup>12</sup> Ibid., p. 52-53.

เป็นสถานการณ์ที่มีเป็นจำนวนมากในสหรัฐอเมริกา (Farm Bill) และนโยบายการเกษตรยุโรป (CAP) ในความพยายามที่จะเพิ่มรายได้ภาคการเกษตร อย่างไรก็ตามราคาที่สูงขึ้นนั้นได้กีดกันผู้บริโภคราย การซื้อสินค้าการเกษตร ก่อให้เกิดอุปทานส่วนเกิน หรือในกรณีรัฐบาลตั้งราคาในระดับที่ต่ำกว่าราคา ดุลยภาพ ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภครมีความต้องการผลิตภัณฑ์มากขึ้นกว่าที่ผู้ผลิตจะหาได้<sup>13</sup>

จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ทำให้แนวคิดในปัจจุบันของประเทศสหรัฐอเมริกาคือ การค้าเสรีอย่างสูงสุด มาตรการแทรกแซงราคาสินค้าที่ปลายทางไม่ถูกนำมาบังคับใช้ เพื่อสร้างความ มั่นใจให้กับนักลงทุน และบทเรียนจากในอดีตสะท้อนให้เห็นว่ามาตรการควบคุมราคาไม่มี ประสิทธิภาพเพียงพอที่จะคุ้มครองผู้บริโภคได้ และส่งผลกระทบต่อมาเป็นอย่างมาก และแม้จะ สามารถใช้บังคับได้ในระยะเวลาอันสั้น แต่ก็ต้องมีมาตรการป้องกันการฝ่าฝืนอย่างเข้มงวด รวมทั้ง ต้องตรวจตราอย่างเข้มข้น ซึ่งจะก่อให้เกิดต้นทุนต่อสังคมเป็นอย่างมาก

### 3.1.2 The Food, Conservation and Energy Act of 2008<sup>14</sup>

รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ลงมติผ่านกฎหมาย Farm Bill 2008 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2008 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ไปจนถึงปี 2013 หลังจากนั้นรายละเอียดต่างๆ ในกฎหมายจะ ถูกแก้ไข ดัดแปลง หรือเพิ่มเติมเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบัน กฎหมาย The Food, Conservation and Energy Act of 2008 หรือ Farm Bill 2008 เป็นกฎหมายที่มาแทนที่ The Farm Security and Rural Investment Act of 2002 หรือ Farm Bill 2002 ซึ่งใช้บังคับระหว่างปี 2002-2007

Farm Bill เป็นกฎหมายที่อาจเรียกได้ว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคก็ว่าได้ ซึ่งกำเนิดของ Farm Bill เป็นผลมาจากประสบการณ์ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ที่สุดของ ประเทศสหรัฐอเมริกา คือ The Great Depression

โดย Farm Bill 2008 เป็นกฎหมายที่ประกอบไปด้วยกฎหมายย่อยหลายฉบับ มี เป้าหมายเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินการด้านการเกษตรหลายประการ อาทิ การ กำหนดพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่การเกษตร พืชผลที่เพาะปลูก วิธีการเพาะปลูก การบริหารด้านการเกษตร

<sup>13</sup> Ibid., p. 50.

<sup>14</sup> Committee on Agriculture. Farm Bill. [Online]. Available from : <http://agriculture.house.gov/singlepages.aspx?NewsID=1227&LSBID=1271> [2012, January 5]

เงินช่วยเหลือเกษตรกร การค้าปลีกสินค้าเกษตรและสินค้าอาหาร (การกำหนดราคาสินค้าและมาตรฐานสินค้า) การได้มาและบริหารอุปทานอาหารของสหรัฐอเมริกา และสุขภาพของประชากรสหรัฐอเมริกา (ความปลอดภัยด้านอาหารและสวัสดิการช่วยเหลือผู้บริโภครายได้ต่ำให้สามารถหาซื้อสินค้าอาหารเพื่อการบริโภคได้) เป็นต้น โดยจะมีการใช้เงินรวม 307,000 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 10,000,000 ล้านบาท)

ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจัดได้ว่า เป็นกฎหมายที่สร้างความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมากที่สุดฉบับหนึ่ง เนื่องด้วยฝ่ายบริหารต้องการให้มีการปฏิรูปการใช้เงินอุดหนุนภาคเกษตรเพื่อให้นานาประเทศเห็นว่าสหรัฐอเมริกามุ่งมั่นที่จะลดการอุดหนุนภาคเกษตร และเห็นว่าในภาวะที่ราคาพืชผลเกษตรต่างมีราคาสูงขึ้น จนกลายเป็นวิกฤตราคาอาหารของโลกไปแล้วนั้น เกษตรกรได้ประโยชน์อย่างมากแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องอุดหนุนมากเช่นเดิม ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (ซึ่งได้รับการสนับสนุนทั้งจากภาคชนบทและภาคสังคมเมืองรวมกว่า 500 องค์กร) เห็นว่ามีความจำเป็นต้องคงการอุดหนุนภาคการเกษตรต่อไป เพื่อประกันถึงความสามารถในการผลิตอาหารที่ปลอดภัยและมีจำนวนเพียงพอ

ลักษณะของกฎหมายนี้ แม้จะใช้เพื่อเข้ามาแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร (สินค้าไข่ไก่ ไม่ได้เป็นหนึ่งในสินค้าที่ได้รับการอุดหนุน) แต่เป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายเพื่อแทรกแซงราคาสินค้าที่ต้นทุน (ต้นทุน) ด้วยมาตรการอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นในสินค้าเกษตร 25 ชนิด เช่น ข้าวโพด ข้าวสาลี ถั่วเหลือง ฝ้าย เป็นต้น มีใช้การควบคุมราคาสินค้าที่ปลายทาง (ราคาจำหน่ายปลีก) ดังเช่น The Emergency Price Control Act ซึ่งผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นว่าประเทศสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน แม้จะเน้นระบบการค้าเสรีอย่างเข้มข้นแต่ก็มีการแทรกแซงกลไกตลาดในสินค้าเกษตรเช่นกัน ในลักษณะของการเข้ามาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้สูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันการอุดหนุนก็ช่วยให้ราคาสินค้าในท้องตลาดมีราคาถูกลง มีใช้การแทรกแซงราคาจำหน่ายปลีกเพื่อกตราคาสินค้าให้ต่ำ เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับสินค้าราคาถูกและนำมาซึ่งปัญหาในทางปฏิบัติมากมาย เฉกเช่นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ของประเทศไทยซึ่งจะกล่าวในบทถัดไป พร้อมกันนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้มีมาตรการเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ตกงาน ให้สามารถหาซื้อสินค้าอาหารเพื่อการบริโภคได้ โดยใช้โครงการแสตมป์อาหาร (the Food Stamp Program) ซึ่งเป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของกลไกตลาดเหมือนเช่นการควบคุมราคา เพียงแต่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการเข้ามาช่วยเหลือ นอกจากนี้ยังใช้มาตรการทางภาษี กล่าวคือสินค้าไข่ไก่ได้รับการยกเว้นภาษีในการขายเพราะเป็นสินค้าจำเป็น ทำให้สามารถขายได้ในราคาถูก

และเน้นบทบาทของการกำกับดูแลราคาสินค้า โดยผ่านกฎหมายแข่งขันทางการค้า เช่น การที่ผู้ประกอบการที่มีอำนาจในตลาด บังคับให้ผู้ซื้อหรือผู้ขายสินค้าให้กับตนต้องประกอบธุรกรรมในลักษณะต่างตอบแทน ดังคดีที่เคยเกิดขึ้นในปี 1978 ข้อเท็จจริงคือ ผู้รับซื้อไข่ไก่รายใหญ่ในสหรัฐอเมริกาที่มีชื่อว่า Spartan บังคับให้ผู้เลี้ยงไก่รายย่อยหลายรายที่ไม่มีอำนาจทางตลาดซื้อลูกไก่และอาหารไก่จากตนเอง มิฉะนั้นแล้วบริษัท Spartan จะไม่รับซื้อไข่ไก่จากผู้เลี้ยงไก่รายนั้น จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมดังกล่าว เป็นการจำกัดและกีดกันการแข่งขันในตลาดอาหารไก่และลูกไก่ และเป็นการจำกัดโอกาสในการเลือกสินค้าของผู้เลี้ยงไก่ ซึ่งจากคดีเมื่อพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้เลี้ยงไก่ไข่ก็ถือว่าเป็นผู้บริโภคในปัจจัยการผลิตสินค้า ที่สมควรได้รับสินค้าในราคาที่เป็นธรรมกับตน เพราะหากราคาลูกไก่หรืออาหารไก่ที่บริษัท Spartan จำหน่ายมีราคาถูกหรือเป็นราคาตามท้องตลาด ย่อมไม่เกิดการดำเนินคดีดังกล่าวเป็นแน่ อีกทั้งพฤติกรรมดังกล่าวยังส่งผลต่อราคาสินค้าที่ปลายทาง ความสามารถในการแข่งขัน และการคงอยู่ในธุรกิจของผู้เลี้ยง ทำให้เห็นว่ากฎหมายแข่งขันทางการค้าได้เข้ามากำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบการ เพื่อผลสุดท้ายแล้วผู้บริโภคจะได้รับสินค้าในราคาที่เป็นธรรมนั่นเอง

นอกจากการใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า ในการเข้ามากำกับดูแลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแล้ว ในบางพื้นที่\* รัฐก็ได้มีมาตรการเข้าไปกำกับดูแลราคาสินค้า เพื่อให้ผู้บริโภคได้ซื้อสินค้าในราคาที่เป็นธรรม ดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายว่าด้วยข้อบัญญัติแห่งรัฐบาลกลางสหรัฐ (Code of Federal Regulations) มาตรา 141.55<sup>15</sup> ซึ่งได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการตรวจสอบราคา

---

\* The regulations of this part apply to all non-members of the Navajo, Hopi and Zuni Tribes, who engage in retail businesses on the above respective reservations. These regulations do not apply to businesses that are wholly owned and operated by either the Navajo, Hopi or Zuni Tribes, or by individual tribal members within their respective reservations.

<sup>15</sup> มาตรา 141.55 Price monitoring and control

(a) A reservation business may not charge its customers unfair or unreasonable prices. To insure compliance with this section, the Commissioner shall perform audits as provided in § 141.58. In performing those audits the Commissioner may inspect all original books, records, and other evidences of the cost of doing business. In addition, at least once a year the Commissioner shall cause to be made a survey of the prices of flour, sugar, fresh eggs, lard, coffee, ground beef, bread, cheese, fresh milk, canned fruit, and such other goods as the Commissioner deems appropriate in all stores licensed under these regulations and in a representative number of similar stores located in communities immediately adjoining the reservations. The results of the survey shall be posted publicly, sent to each licensed business, and made available to the appropriate agency of the tribal government. Copies of the survey shall be available at the office of the Area Director

สินค้าในธุรกิจที่มีข้อสงวน (a reservation business) เพื่อมิให้ผู้ประกอบการกำหนดราคาสินค้าที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่สมเหตุสมผลกับผู้บริโภค ในการดำเนินการตรวจสอบนั้น คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบบัญชี บันทึกรับ-จ่าย หรือหลักฐานอื่นๆ ของต้นทุนในการประกอบธุรกิจ นอกจากนี้อย่างน้อยปีละครั้ง คณะกรรมการสามารถสำรวจราคาของแป้ง น้ำตาล ไข่(สด) น้ำมันหมู กาแฟ เนื้อสัตว์ ขนมอบแห้ง นมสด ผลไม้กระป๋อง และสินค้าอื่นๆตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร และในจำนวนของกลุ่มตัวอย่างของร้านค้าที่คล้ายคลึงกันซึ่งตั้งอยู่ในชุมชนละแวกเดียวกัน ผลของการสำรวจสามารถเปิดเผยต่อสาธารณะได้ และต้องส่งผลการตรวจสอบต่อธุรกิจที่ได้รับการอนุญาต และทำให้เข้าถึงง่ายต่อหน่วยงานของรัฐที่เหมาะสม สำเนาของการสำรวจนี้จะต้องมีไว้สำนักงานของสำนักงานเขต

และถ้าหากคณะกรรมการพบว่า มีการขึ้นราคาสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค มากกว่าราคาสินค้าโดยเฉลี่ยบนพื้นฐานของรายงานการวิเคราะห์ ภายใต้บังคับข้อกำหนด (ก) แห่งมาตรานี้ คณะกรรมการอาจสั่งให้เจ้าของธุรกิจแสดงเหตุผลว่าเพราะเหตุใดคณะกรรมการจึงไม่ควรออกคำสั่งลดราคา ถ้าหากคณะกรรมการตัดสินว่าราคาที่ขึ้นโดยบริษัทไม่ใช่ราคาที่ยุติธรรมในเชิงเศรษฐกิจ โดยอ้างอิงจากข้อมูลทั้งหมด เช่นนั้นคณะกรรมการอาจออกคำสั่งให้ธุรกิจดังกล่าวลดราคาสินค้าของตน ในสินค้าทุกชนิดที่ถูกตัดสินว่ามีราคาสูงเกินกว่าราคาที่สมเหตุสมผลตามที่คณะกรรมการได้ลงความเห็น แต่จะไม่ลดราคาให้น้อยกว่าค่าใช้จ่ายของสินค้าที่เพิ่มขึ้นโดยการกำหนดราคาที่เหมาะสม

เมื่อพิจารณามาตรการกำกับดูแลนี้ พบว่าได้มีการให้อำนาจคณะกรรมการในเรียกตรวจหลักฐานต่างๆของผู้ประกอบการเพื่อสำรวจต้นทุนของสินค้าในท้องตลาด เพื่อเป็นข้อมูลในการกำกับดูแลราคาสินค้าต่อไป โดยสำรวจอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และการตรวจสอบมีความโปร่งใส เพราะคณะกรรมการต้องมีการแจ้งไปยังผู้ประกอบการธุรกิจนั้น และข้อมูลจากการสำรวจสามารถเข้าถึงได้ง่าย และเมื่อคณะกรรมการพบว่ามีการจำหน่ายในราคาที่สูงกว่าราคาที่สำรวจ คณะกรรมการสามารถสั่งให้ลดราคาลงได้ แต่ผู้ประกอบการสามารถแสดงเหตุผลของความจำเป็นในการขึ้นราคา

---

(b) If the Commissioner finds that a reservation business is charging higher prices, especially for basic consumer commodities, than those charged on the average based on the studies conducted under the provisions of paragraph (a) of this section, the Commissioner may order the business owner to show cause under the provisions of § 141.56 why an order should not be issued to reduce prices. If the Commissioner determines that the prices charged by the business are not economically justified, based on all of the information, then the Commissioner may order the business to reduce its price on all items determined to be priced too high to a reasonable price as determined by the Commissioner, but in no event to a lower price than the cost of the item increased by a reasonable mark-up.

เพื่อไม่ให้คณะกรรมการออกคำสั่งลดราคาสินค้าได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการออกคำสั่งของคณะกรรมการก็เป็นการกำหนดราคาที่ทำให้ผู้ประกอบการได้รับกำไรตามสมควร โดยต้องไม่น้อยกว่าต้นทุนของสินค้านั้นเอง

บทเรียนในอดีตที่เกิดจากการควบคุมราคาสินค้า ส่งผลต่อแนวคิดในการแทรกแซงกลไกราคาในปัจจุบัน กล่าวคือ รัฐมุ่งเน้นให้การค้าต่างๆดำเนินไปอย่างเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดในการกำหนดราคาสินค้า และเปลี่ยนบทบาทจากการควบคุมราคาเป็นการกำกับดูแลราคา

อาจกล่าวโดยสรุป สินค้าไข่ไก่ในประเทศสหรัฐอเมริกา การซื้อขายเป็นไปโดยเสรี อันเกิดจากการทำงานของกลไกตลาด และไม่มีการแทรกแซงราคาในลักษณะของการควบคุมราคาเพื่อกำหนดราคาจำหน่ายปลีกของสินค้า แต่จะเน้นการใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าในการเข้ามากำกับดูแลเพื่อแก้ไขความล้มเหลวของตลาด ที่เกิดจากพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดการค้าไม่เป็นธรรมขึ้น นอกจากนี้ในบางพื้นที่ของสหรัฐอเมริกา ก็ได้มีการกำกับดูแลราคาสินค้าด้วยการตรวจสอบการกำหนดราคาจำหน่ายสินค้าว่ามีความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือไม่ และการที่สินค้าไข่ไก่ในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถขายได้ในราคาถูกก็เพราะรัฐยกเว้นการเก็บภาษีในสินค้าไข่ไก่ เนื่องจากเป็นสินค้าจำเป็น

### 3.2 สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป (European Union: EU) เป็นองค์กรของกลุ่มประเทศสมาชิกในทวีปยุโรปที่มีการรวมกลุ่มกันทางเศรษฐกิจ ตลาดของสหภาพยุโรปจึงมีความแตกต่างจากตลาดภายในของประเทศอื่นๆ เนื่องจากสหภาพยุโรปเกิดจากการรวมตัวกันของประเทศต่างๆ รวมทั้งสิ้น 27 ประเทศ เพื่อให้ตลาดมีลักษณะเป็นตลาดเดียว (single market) โดยให้มีการเคลื่อนที่ปัจจัย 4 ประการในระหว่างประเทศสมาชิกได้โดยเสรี (free movement) คือ (1) บุคคล (2) สินค้า (3) การบริการ (4) ทุน และมีนโยบายร่วม (common policy) ในด้านการค้าการเกษตร

มีคณะกรรมการธิการยุโรป (European Commission : EC) เป็นตัวแทนและปกป้องผลประโยชน์ของสหภาพยุโรป มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลของแต่ละชาติ คณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากแต่ละประเทศสมาชิกตามความเชี่ยวชาญ มีสำนักงานอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ภารกิจหลักของคณะกรรมการคือการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้สหภาพยุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปให้ความเห็นชอบ และทำหน้าที่ฝ่ายบริหารรับผิดชอบดำเนินงานตาม

กฎหมายของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ยังดูแลการจัดสรรงบประมาณและโครงการต่างๆที่เห็นชอบโดยรัฐสภายุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป

### 3.2.1 Common Agricultural Policy

สหภาพยุโรป (EU) มีนโยบายเกษตรร่วม หรือ Common Agricultural Policy (CAP) ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาสหภาพยุโรป โดยในแต่ละปี งบประมาณกว่าครึ่งของสหภาพยุโรปได้ถูกจัดสรรไปใช้ในนโยบายเกษตรร่วม พัฒนาการของ CAP แบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง คือ

#### 1. พัฒนาการช่วงแรก (หลังสงครามโลกครั้งที่ 2)

เหตุผลหลักในเบื้องต้นที่มีการจัดตั้งนโยบายเกษตรร่วม เนื่องจากความต้องการความมั่นคงทางอาหาร และปัญหาความอดอยากภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กระตุ้นให้มีการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารให้เพียงพอภายในสหภาพยุโรป นอกจากนี้ประชากรในสหภาพยุโรปทำการเกษตรเป็นจำนวนมาก และสินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของสหภาพยุโรปอีกด้วย

การดำเนินการตามนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี 1962 โดยมีวัตถุประสงค์ตามที่ระบุใน มาตรา 39 ของ Treaty of Rome คือ

(1) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าเกษตร โดยพัฒนาการเกษตรและสนับสนุนความก้าวหน้าในเทคโนโลยีการเกษตร

(2) เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีแก่เกษตรกร

(3) เพื่อทำให้ตลาดสินค้าเกษตรมีเสถียรภาพมั่นคง

(4) เพื่อสร้างหลักประกันว่าจะมีอาหารเพียงพอสำหรับผู้บริโภค

(5) เพื่อสร้างความมั่นใจว่าราคาสินค้าเกษตรเป็นธรรมสำหรับผู้บริโภค

ภายใต้นโยบายเกษตรร่วม จะมีกลไกหรือมาตรการช่วยเหลือสินค้าเกษตรอยู่ 3 ประเภท ได้แก่

(1) Import Tariffs คือมาตรการการกำหนดภาษีสินค้าเกษตรที่จะนำเข้ามาในสหภาพยุโรป เพื่อให้ราคาในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นเท่า target price ของสหภาพยุโรป (ราคาสูงสุดที่เหมาะสมสำหรับสินค้าเกษตรในสหภาพยุโรป)

(2) Intervention Price คือการตั้งราคาแทรกแซงกรณีที่ราคาสินค้าเกษตรในสหภาพยุโรปต่ำลงเพื่อพยุงราคาสินค้าเกษตร โดยราคาแทรกแซงต่ำกว่า target price และ

(3) การอุดหนุนการเพาะปลูกพืชผลบางชนิด คือการให้เงินอุดหนุนตามปริมาณพื้นที่เพาะปลูก<sup>16</sup>

ในครั้งแรกรนโยบายเกษตรร่วมครอบคลุมสินค้าเกษตรหลากหลายชนิด ได้แก่ ธัญพืช ไข่ สุกกร ไข่\* ผลไม้ ผัก เนื้อวัว นม ข้าว น้ำมันพืชและสัตว์ น้ำตาล บุหรี่ ไหม ปลา เป็นต้น<sup>17</sup> และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กล่าวข้างต้น สหภาพยุโรปได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าสินค้าเกษตรร่วมกันภายในประเทศสมาชิก ตลอดจนจัดตั้งองค์การทางการตลาดสินค้าเกษตรให้เป็นระบบเดียวกันไว้ในนโยบายเกษตรร่วม ได้แก่ การกำหนดราคาร่วมกัน (common pricing) การให้ฉันทะต่อประชาคม (community preference) และการสนับสนุนทางการเงินร่วมกัน (common financing)

การกำหนดราคาร่วมกัน (common pricing) มีการให้การอุดหนุนภาคเกษตรโดยการใช้ราคาแทรกแซง (intervention price) เพื่อให้ราคาสินค้าที่ถูกแทรกแซงมีราคาใกล้เคียงกับราคาเป้าหมาย (target price) ที่ตั้งไว้ในระดับสูง โดยรัฐบาลจะมีบทบาทในการซื้อสินค้าเกษตรเพื่อรักษาระดับราคาไม่ให้ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำ (floor price) และขายสินค้าเพื่อรักษาระดับราคาตลาดไม่ให้สูงกว่าราคาขั้นสูง (ceiling price) มาตรการดังกล่าวจะมีการนำมาใช้เมื่อสหภาพยุโรปเห็นว่าการผลิตสินค้ามากเกินไปเกินความต้องการของตลาด รัฐบาลจะเข้าไปรับซื้อสินค้าเกษตรตามราคาขั้นต่ำที่ตกลงกันไว้ หรือที่เรียกว่าราคาแทรกแซง (intervention price) แต่การใช้นโยบายการรับซื้อตาม

<sup>16</sup> เจริญการค้าระหว่างประเทศ, กรม. EU's Common Agricultural Policy. [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: [http://www.dtn.go.th/dtn/cms/doc\\_comment.php?ref\\_id=12281](http://www.dtn.go.th/dtn/cms/doc_comment.php?ref_id=12281) [2554, January 15]

\* กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสินค้าไข่ไก่ที่บังคับใช้ในช่วงนั้นคือ Regulation (EEC) No 2771/75 of the Council of 29 October 1975 on the common organization of the market in eggs

<sup>17</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร, ปัทมาวดี ชูชุกิ, ชยันต์ ตันติวิศดาการ, ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ และสุวรรณา ตูลยวดีนพวงศ์, รายงานการวิจัยเรื่องโครงการศึกษาผลกระทบจากการเจรจารูปแบบการเปิดเสรีสินค้าเกษตรในกรอบโตฮา, 2548. หน้า 2-24.



ราคาแทรกแซงมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ เพราะในบางครั้งสินค้าที่ต้องเข้าไปแทรกแซงมีปริมาณมาก และต้องรับซื้อในราคาที่สูง

และกลไกในการรักษาระดับราคาภายในไม่ให้ตกต่ำอีกกลไกหนึ่งก็คือ การให้การอุดหนุนการส่งออก กล่าวคือ เมื่อสินค้าเกษตรภายในสหภาพยุโรปมีปริมาณมากเกินความต้องการ รัฐบาลจะให้มีการส่งออก แต่เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปอยู่ในระดับสูง จึงไม่สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ รัฐจึงให้การอุดหนุนการส่งออกเพื่อให้แข่งขันกับตลาดโลกได้ แต่ในช่วงที่ราคาตลาดโลกสูงมากก็จะมีการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก เพื่อป้องกันมิให้มีการส่งออกมากเกินไปจนกระทั่งทำให้ราคาสินค้าเกษตรภายในสูงขึ้นมากหรือเกิดการขาดแคลน แต่อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปต้องลดการอุดหนุนการส่งออกลง ตามความตกลงว่าด้วยการเกษตรขององค์การการค้าโลก (WTO)

การให้ฉันทะต่อประชาคม (community preference) กระทำโดยการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมนำเข้าที่ผันแปรไปตามสถานการณ์ (variable levy) (ได้ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมผันแปรไปเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2538) การให้การอุดหนุนผู้ผลิตและการอุดหนุนทางการตลาด รวมทั้งการกำหนดราคานำเข้าและส่งออกสินค้าเกษตร เพื่อให้ราคาสินค้าเกษตรภายในสหภาพยุโรปมีเสถียรภาพ เป็นต้น

การสนับสนุนทางการเงินร่วมกัน (common financing) ประเทศสมาชิกประชาคมทุกประเทศต้องรับผิดชอบในการสนับสนุนทางการเงินแก่นโยบายเกษตรร่วมตาม The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund 1962 อย่างไรก็ดี เนื่องจากนโยบายเกษตรร่วมทำให้รัฐบาลแต่ละประเทศมีภาระงบประมาณในระดับสูง ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปจึงกำหนดให้ต้องมีการร่วมรับผิดชอบของผู้ผลิต (Producer Co-responsibility) โดยผู้ผลิตธัญพืช นม น้ำตาล ต้องร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายบางส่วนของการดำเนินนโยบายเกษตรร่วม<sup>18</sup>

ในปลายทศวรรษ 1980 สหภาพยุโรปได้กำหนดนโยบายพัฒนาชนบท โดยการลดการอุดหนุนการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรลง เนื่องจากการผลิตดังกล่าวทำให้สิ่งแวดล้อมมามาตรการที่นำมาใช้คือการควบคุมปริมาณการผลิต เช่น กำหนดโควตาการผลิต การลดพื้นที่เพาะปลูกสินค้าที่มีการควบคุมการผลิต เช่น ธัญพืช ผลิตภัณฑ์นม เนื้อวัว เป็นต้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมาเกษตรกรที่มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป และต้องการที่จะเลิกประกอบอาชีพทางการเกษตรจะได้รับเงินชดเชยโดยตรงบางส่วน เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการลดพื้นที่ทำการเกษตรลง

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 2-26.

ในช่วงที่ผ่านมา งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินนโยบายเกษตรร่วมมีปริมาณสูงและไม่ชัดเจน อีกทั้งก่อให้เกิดผลเสียหลายประการตามมา เช่น การผลิตสินค้าเกษตรเกินความต้องการของตลาด การเพาะปลูกโดยไม่คำนึงถึงผลเสียต่อสภาพแวดล้อม ราคาสินค้าเกษตรในสหภาพยุโรปสูงกว่าตลาดโลก เป็นต้น ทำให้สหภาพยุโรปปฏิรูประบบนโยบายเกษตรร่วมหลายครั้ง

อาทิ ยกเลิกการประกันราคาเพื่อให้เกษตรกรคำนึงถึงกลไกตลาดมากขึ้น เช่น ลดการแทรกแซงราคาข้าว และใช้วิธีการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรง (direct aid payments) ให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ทำให้เกษตรกรยังคงมีรายได้รวมไม่ต่างจากเดิมมากนักแม้ว่าราคาแทรกแซงข้าวจะลดลง มีการกำหนดเพดานเงินทุนเงินช่วยเหลือและเงินชดเชยจาก CAP และมีการกำหนดโควตาในสินค้าบางประเภท เช่น นม

อาจสรุปพัฒนาการของ CAP ในช่วงแรกได้ว่า เป็นผลจากช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้อาหารขาดแคลน จึงต้องสร้างแรงจูงใจให้แก่เกษตรกรด้วยการประกันราคา การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสินค้านำเข้า และการให้เงินชดเชยแก่ผู้ส่งออก แต่เมื่อใช้บังคับไปมาตรการเหล่านี้ก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย อาทิ

ปัญหาเกษตรกรผลิตสินค้า โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์กับความต้องการของตลาด เช่น เกิดเหตุการณ์ Butter Mountain และ Wine Lake คือมีสินค้าเนยและไวน์เกินความต้องการของตลาดเป็นจำนวนมาก สินค้ามีราคาถูกลง<sup>19</sup> แต่เนื่องจากรัฐได้มีการประกันราคาไว้ เกษตรกรจึงไม่สนใจที่จะลดการผลิตลง ซึ่งสหภาพยุโรปต้องใช้งบประมาณมหาศาลในการรับซื้อ ทำให้ผู้เสียภาษีประท้วงการนำเงินภาษีไปซื้อผลิตภัณฑ์ส่วนเกิน การศึกษาประสบการณ์ที่ผ่านมา และการทำความเข้าใจพฤติกรรมของผู้ผลิต ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาที่เกิดจากการควบคุมราคา ซึ่งจะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาลดำเนินการอย่างเหมาะสม เพื่อหลีกเลี่ยงความไร้ประสิทธิภาพที่เกิดจากนโยบายหรือการบังคับใช้กฎหมายที่ผลทางเศรษฐกิจ

## 2. พัฒนาการช่วงที่สอง

ในช่วงกลางปี 2007 ถึงต้นปี 2008 เกิดวิกฤติอาหาร (food crisis) ในยุโรป ราคาสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ความต้องการอาหารก็เพิ่มขึ้นสูงด้วยเช่นกันตามจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น

<sup>19</sup> Jason Welker. *The problem with price controls in Europe's agricultural markets*. [Online] 2010. Available from : <http://welkerswikinomics.com/blog/2010/11/01/the-problem-with-price-controls-in-europes-agricultural-markets/> [2011, november 12]

ช่วงเวลาเดียวกันนั้น ได้มีการทำข้อตกลง Health Check ของ CAP ในช่วงปลายปี 2008 โดยสหภาพยุโรปได้ประกาศบทบาทใหม่ของ CAP ซึ่งมุ่งเน้นการเปิดตลาดเสรีภายในสหภาพยุโรป ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์จากการเข้าแทรกแซงตลาดเป็นระบบการกำกับดูแลด้วยการกำหนดสวัสดิการพื้นฐานหรือหลักประกันความอยู่รอด (safety net) รวมถึงการยกเลิกมาตรการจำกัดพื้นที่เพาะปลูก (set-aside areas in arable land) และการลดการกำหนดโควตาเพื่อควบคุมการผลิตสินค้าเกษตร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดมากขึ้น

การปรับเปลี่ยนบทบาทของ CAP นำไปสู่การประท้วงของเกษตรกรบางกลุ่มซึ่งยืนยันว่ายังคงต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐ และวิกฤตอาหารที่เกิดขึ้นก็เป็นเสมือนข้อสนับสนุนข้อโต้แย้งที่ว่าเรื่องปากท้องของประชาชนไม่ใช่เรื่องที่จะปล่อยให้ไปไปตามกลไกของตลาดได้<sup>20</sup>

ต่อข้อโต้แย้งดังกล่าว สหภาพยุโรปได้ชี้แจงว่าราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นสูงนั้นไม่ได้เป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนบทบาทของ CAP และได้มีการจัดทำกรวิจยศึกษาเพื่อค้นหาสาเหตุของวิกฤตราคาที่เกิดขึ้น โดยศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยการขึ้นราคาสินค้าในอดีตและปัจจุบัน

การศึกษาปัจจัยการขึ้นราคาสินค้าในอดีต พบว่าการขึ้นราคาสินค้านั้นเป็นผลสะท้อนของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น และมีแนวโน้มว่าจะคงอยู่ต่อเนื่องตลอดช่วงระยะเวลาอันคาดหมายได้ เช่น ความต้องการของตลาดที่เพิ่มขึ้น สภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงรุนแรง การเปลี่ยนแปลงมาตรการทางการเกษตรของภาครัฐ การขึ้นราคาของวัตถุดิบ เป็นต้น

การศึกษาพบว่าปัจจัยการขึ้นราคาสินค้าในปัจจุบัน แม้ว่าการขึ้นราคาจะเป็นผลมาจากปัจจัยบางส่วนที่คล้ายคลึงกับสาเหตุในอดีต แต่เนื่องจากในปัจจุบันมีการพัฒนาโครงสร้างต่างๆซึ่งมีผลกระทบต่อแนวโน้มการขึ้นราคาสินค้าด้วย ทำให้ปัจจัยของราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นสูงในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากกว่า<sup>21</sup>

นอกจากปัจจัยชั่วคราว เช่น การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ ปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องในภาคการผลิตสินค้าเกษตรได้แก่ปัจจัยทางโครงสร้าง เช่น การขยายตัวของจำนวนประชากร การเปลี่ยนแปลงของอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น

<sup>20</sup> European Commission. Global food prices and CAP reform. [Online]. 2009. Available from : <http://www.euractiv.com/cap/global-food-prices-cap-reform-links dossier-188514> [2012, February 5]

<sup>21</sup> European Commission, Directorate G. Economic analyses and evaluation, G.1. Agricultural policy analysis and perspectives, January 2011.

นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้ายังมีความแตกต่างกันระหว่างสินค้าที่มีขั้นตอนการผลิตมาก (processed food) กับสินค้าที่มีกระบวนการผลิตไม่ซับซ้อน (unprocessed food) ซึ่งมีสาเหตุมาจากความไม่เท่าเทียมกันระหว่างสถานะของผู้ประกอบการในแต่ละชั้นการผลิต (composition effects)

ภาคการผลิตในอุตสาหกรรมอาหารสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่ ภาคเกษตรกรรม (agricultural sector) ภาคอุตสาหกรรม (food processing industry) และภาคการจัดจำหน่าย (distribution sector) ซึ่งอำนาจในการต่อรองระหว่างภาคส่วนเหล่านี้ก็จะแตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทสินค้า เช่น สินค้าที่ต้องอาศัยเครื่องหมายการค้า บริษัทเจ้าของเครื่องหมายการค้าย่อมมีอำนาจการต่อรองมากกว่าผู้ประกอบการรายย่อยอื่น

เพื่อลดทอนความไม่เท่าเทียมกัน ผู้ประกอบการบางรายจึงเข้าร่วมตัวกันเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของตน อย่างไรก็ตามการเข้าร่วมกันเช่นนี้ก็อาจกระทบต่อการแข่งขันภายในตลาด กล่าวคือ อาจสร้างการกีดกันการเข้าร่วมตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ได้

หน่วยงานซึ่งกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า จึงมีหน้าที่ต้องคอยตรวจสอบการกระทำต่างๆ ซึ่งอาจเป็นการขัดขวางการแข่งขันเสรีภายในตลาด เช่น การรวมตัวกันเป็นกิจการค้าร่วม ทั้งของผู้ผลิตและผู้ซื้อ การกำหนดราคาขายปลีกโดยผู้ผลิตซึ่งจะเป็นการลดทอนอำนาจการแข่งขันของผู้จัดจำหน่ายรายย่อย การทำสัญญาผูกขาดการซื้อขาย เป็นต้น

เพื่อให้การตรวจสอบแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คณะกรรมการสหภาพยุโรปจึงได้มีการนำเสนอแนวทางอันประกอบไปด้วย 5 องค์ประกอบ ได้แก่

1. ส่งเสริมการแข่งขันของห่วงโซ่อุปทานอาหาร (the food supply chain)
2. ทำให้มั่นใจว่า จะมีการบังคับใช้กฎเกี่ยวเนื่องกันกับการแข่งขันและการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ในตลาดการผลิตอาหาร โดยคณะกรรมการธิการยุโรป และการแข่งขันแห่งชาติ (National Competition) และเจ้าหน้าที่ด้านผู้บริโภค (Consumer Authorities)
3. มีการทบทวนกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่ถูกชี้ว่าอาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานของห่วงโซ่อุปทานอาหาร ในระดับประเทศ และ/หรือระดับอียู ตามความเหมาะสม

4. ส่งเสริมการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริโภค หน่วยงานราชการ และผู้ประกอบการ โดยการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นอย่างถาวรในยุโรป เพื่อกำกับดูแลราคาอาหารและห่วงโซ่อุปทาน

5. มีมาตรการที่ป้องกันการเก็งกำไร ที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้ประกอบการในตลาดสินค้าเกษตร<sup>22</sup>

ต้นแบบของเครื่องมือในการกำกับดูแลราคา (price motoring tool) ถูกนำเสนอเป็นครั้งแรกในเดือนตุลาคม 2009 เพื่อตอบสนองการนำเสนอของคณะกรรมการสหภาพยุโรป โดยเครื่องมือนี้จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาราคาของสินค้าอาหารในแต่ละขั้นการผลิต รวมถึงข้อมูลบางส่วนของราคาคงที่ (price level) ของสินค้าอาหารบางประเภท

ในการตรวจสอบราคาสินค้าอาหาร จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงการพัฒนาาราคาในแต่ละขั้นการผลิตว่ามีความสัมพันธ์กับต้นทุนอย่างไร และการเปลี่ยนแปลงราคาเมื่อเข้าสู่ขั้นการผลิตถัดไปเป็นอย่างไร ซึ่งในการตรวจสอบห่วงโซ่การผลิตเช่นนี้ ทั้งดัชนีชี้วัดราคา (price indices) และราคาคงที่ (price levels) มีความสำคัญ โดยดัชนีชี้วัดราคาจะให้ข้อมูลของการพัฒนาราคาในแต่ละช่วงการผลิตเพื่อให้ทราบว่าผู้ผลิตในแต่ละขั้น ตอบสนองต่อราคาที่เปลี่ยนแปลงของสินค้าที่เข้ามาสู่ขั้นการผลิตของตนอย่างไร ในขณะที่ราคาคงที่นั้นจะมีประโยชน์เมื่อข้อมูลที่ได้มาจากการรวบรวมข้อมูลราคาของสินค้าชนิดเดียวกัน เพื่อการวิเคราะห์การกำหนดราคาอย่างประสิทธิภาพ ข้อมูลราคาคงที่นี้จะจัดเก็บในระดับภายในประเทศเท่านั้น ไม่ได้มีการนำมาเปรียบเทียบกันในระดับภูมิภาคยุโรป

สำนักงานสถิติแห่งสหภาพยุโรป (Eurostat) สรุปรวมข้อมูลที่แต่ละประเทศต้องรวบรวมสูงสุด ได้แก่ ดัชนีราคาผู้บริโภค (The harmonise index of consumer prices (HICP)), Classification of individual consumption by purpose (COICOP), การจัดหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย (The producer price index (PPI)), มาตรฐานการจัดประเภทอุตสาหกรรมของสหภาพยุโรป (Statistical classification of economic activities in the European Community (NACE)) และดัชนีราคาสินค้าเกษตร (The agricultural commodity prices index (ACP))

อย่างไรก็ตามเครื่องมือในการกำกับดูแลนี้ (monitoring tool) ยังมีข้อจำกัดบางประการ เช่น การรวบรวมข้อมูลของทุกขั้นการผลิตของสินค้าทุกประเภททั่วยุโรปนั้นเป็นเรื่องที่ไม่

<sup>22</sup> European Commission, *Food Price in Europe*. Brussels, December 2008.

อาจทำได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเลือกเก็บข้อมูลเฉพาะบางชั้นการผลิตของสินค้าบางประเภทเท่านั้น ดังนั้น ในเบื้องต้นสำนักงานสถิติแห่งสหภาพยุโรป (Eurostat) เสนอให้รวบรวมข้อมูล COICOP, NACE และ ACP ของสินค้า 17 ประเภท ได้แก่ อาหาร ขนมันปิ้งและซีเรียล เนื้อ ปลา สินค้ารายวัน น้ำมัน ผลไม้ ผัก น้ำตาล นม ซีส ไข่ หมู เนื้อวัว ไข่ มั่นฝรั่ง และแอปเปิล

นอกจากนั้น ข้อมูลที่รวบรวมได้จะเป็นข้อมูลโดยรวม มีเพียงบางห่วงโซ่การผลิตเท่านั้นที่จะสามารถรวบรวมข้อมูลเชิงลึกได้ ซึ่งในปัจจุบันนี้ยังไม่มีข้อกำหนดกลางสำหรับประเภทสินค้าที่จะต้องรวบรวมข้อมูลเชิงลึก ทำให้อาจมีความแตกต่างเล็กน้อยในข้อมูลที่รวบรวมมาของแต่ละประเทศในการที่จะนำมาเปรียบเทียบกัน

สำหรับสินค้าบางประเภท มูลค่าเพิ่มของสินค้าจากแรงงาน พลังงาน และการขนส่ง อาจสูงกว่าต้นทุนเบื้องต้นของสินค้าเกษตร หรือกระบวนการผลิตบางขั้นตอนอาจไม่ได้ถูกจัดอยู่ในอุตสาหกรรมอาหาร ดังนั้น ข้อมูล PPI จึงสามารถวิเคราะห์ได้เพียงผลสรุปของขั้นตอนกลางผลิตกลางระหว่างสินค้าเกษตรเบื้องต้นและราคาสินค้าอาหารปลายทางเท่านั้น

ข้อสำคัญที่ต้องคำนึงถึงเมื่อทำการประเมินมูลค่าเพิ่มของสินค้าก็คือ ราคาสินค้าที่ผ่านขั้นตอนการผลิตที่ไม่ซับซ้อน มักจะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าเกษตรอย่างรวดเร็วมากกว่าสินค้าที่ต้องผ่านกระบวนการผลิตหลายขั้นตอน ราคาสินค้าเกษตรจะคิดเป็นเพียงส่วนเล็กน้อยของราคาผลิตภัณฑ์ปลายทาง

ประการสุดท้าย นอกจากผลิตภัณฑ์ปลายทางอาจประกอบด้วยสินค้าเกษตรหลายประเภท ตัวสินค้าเกษตรประเภทหนึ่งๆก็อาจถูกส่งเข้าสู่กระบวนการผลิตสำหรับผลิตภัณฑ์ต่างประเภท ต่างคุณภาพและต่างราคากันได้ เช่น เนื้อวัวอาจถูกนำไปแปรรูปเป็นเนื้อสเต็กหรือเนื้อบด ซึ่งมีราคาแตกต่างกัน หรือไข่ไก่ถูกจัดแบ่งเป็นเกรดเอเพื่อขายในห้างสรรพสินค้า ในขณะที่ไข่ไก่เกรดต่ำลงมาอาจถูกส่งไปเป็นส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ประเภทอื่นหรือส่งไปวางขายที่อื่นในราคาที่ต่ำลง เป็นต้น<sup>23</sup>

กล่าวโดยสรุปคือ ในปัจจุบันสหภาพยุโรปมุ่งเน้นการเปิดตลาดเสรีสำหรับสินค้าเกษตร โดยยกเลิกระบบการแทรกแซงราคา มาใช้ระบบตรวจสอบการกำหนดราคาสินค้าจากสินค้าเกษตรโดยการรวบรวมข้อมูลการเพิ่มราคาสินค้าในแต่ละชั้นการผลิต ซึ่งจะช่วยให้ผู้ผลิตสินค้า

<sup>23</sup> European Commission, Eurostat, Directorate G: Business Statistics, Unit G-6: Price Statistics. *A European Food Prices Monitoring Tool: A first design*. Luxembourg, October 2009.

เกษตรยังคงต้องมีการตอบสนองต่อความต้องการในตลาด เพื่อให้กลไกตลาดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ภาครัฐยังคงคอยตรวจสอบกิจกรรมของผู้ผลิตในแต่ละชั้นการผลิตเพื่อดูแลให้การแข่งขันในตลาดเป็นไปอย่างเสรี อันจะนำไปสู่การกำหนดราคาสินค้าปลายทางอย่างเป็นธรรมต่อผู้บริโภค

และสินค้าไข่ไก่ซึ่งเป็นสินค้าเกษตร นโยบายเกษตรร่วมในปัจจุบันไม่มีมาตรการใดเพื่อช่วยเหลือหรือแทรกแซงเกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่ และในสหภาพยุโรปไม่มีกฎหมายควบคุมราคายาขยปลีกสินค้าเหมือนเช่นประเทศไทยที่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แต่จะปล่อยให้การขายสินค้าเป็นไปตามกลไกตลาด ที่ปล่อยให้อุปสงค์และอุปทานเป็นตัวกำหนดราคาสินค้า

และจากการศึกษา มาตรการตรวจสอบการกำหนดราคาผลิตภัณฑ์จากสินค้าเกษตร โดยการรวบรวมข้อมูลการเพิ่มราคาสินค้าในแต่ละชั้นการผลิตของภูมิภาคยุโรป เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของไทย พบว่ามีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 (จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป) ซึ่งให้ผู้ประกอบการกำหนดราคาสินค้าได้อย่างเสรี โดยยังเปิดช่องให้รัฐสามารถเข้าตรวจสอบความเหมาะสมในการตั้งราคาของผู้ประกอบการได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดเกี่ยวกับวิธีการตรวจสอบความเหมาะสมดังกล่าว เช่นเดียวกับในประเทศภูมิภาคยุโรปซึ่งเพิ่งริเริ่มแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐจากการเข้าแทรกแซงมาเป็นการติดตามตรวจสอบ

ดังนั้น วิธีการศึกษาแนวโน้มของมาตรการเกี่ยวกับการแทรกแซงตลาดที่อาจถูกนำมาใช้เมื่อเกิดความล้มเหลวของตลาด (market failure) จึงจำเป็นต้องทำโดยเทียบเคียงจากมาตรการแทรกแซงตลาดอื่นที่ได้พัฒนามาก่อน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการก่อให้เกิดความสมดุลของกลไกตลาดเช่นเดียวกัน ซึ่งความเหมาะสมของรูปแบบการเข้าแทรกแซงนี้อาจแตกต่างกันไปในแต่ละภาคอุตสาหกรรมในแต่ละประเทศ เนื่องจากธรรมชาติและโครงสร้างที่แตกต่างกันของตลาดในแต่ละภาคอุตสาหกรรมในแต่ละประเทศนั้นๆ การศึกษาจึงควรวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของแต่ละมาตรการ เพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการที่เหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างพัฒนาการการเข้าแทรกแซงตลาดในประเทศอังกฤษ

ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าวัตถุประสงค์ของการเข้าแทรกแซงตลาดนั้น คือเพื่อก่อให้เกิดความสมดุลในตลาด มิใช่การเข้าแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น ลักษณะของ

การเข้าแทรกแซงจึงต้องเป็นไปเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดภายในตลาด ต้องไม่เป็นการกระทบต่อการตัดสินใจในทางธุรกิจของผู้ประกอบการ และต้องเป็นการเข้าแทรกแซงเพื่อเลียนแบบ (mimic) กลไกตลาดตามธรรมชาติ นอกจากนี้การเข้าแทรกแซงก็ควรจำกัดอยู่เพียงแต่เท่าที่จำเป็นเพื่อให้การเข้าแทรกแซงบรรลุวัตถุประสงค์ได้เท่านั้น<sup>24</sup>

ในประเทศอังกฤษ รูปแบบการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจอาจแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การกำหนดอัตราผลตอบแทนต่อหน่วยการลงทุน การกำหนดเพดานราคา และการกำหนดต้นทุน

รูปแบบการเข้าแทรกแซงประการแรกคือ การกำหนดอัตราผลตอบแทนต่อหน่วยการลงทุน หรือการกำหนดเพดานของผลกำไรต่อหน่วยการลงทุน เป็นการเข้าแทรกแซงรูปแบบดั้งเดิม โดยมีที่มาจากความต้องการที่จะควบคุมให้ผู้ประกอบการ ตั้งราคาเพื่อเอากำไรแต่เพียงเท่าที่เหมาะสม เพื่อคุ้มครองไม่ให้ผู้บริโภคเกิดความเสียหายเปรียบ แต่ภายหลังวิธีการดังกล่าวนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากกลายเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการขยายฐานการลงทุนของบริษัทเพื่อให้สามารถตั้งราคาเอากำไรได้มากขึ้น และในที่สุดจึงไม่ได้ประโยชน์ทั้งต่อผู้ประกอบการและต่อผู้บริโภค<sup>25</sup>

เพื่อแก้ปัญหาของความล้มเหลวในการเข้าแทรกแซงตลาด โดยวิธีกำหนดอัตราผลตอบแทนต่อหน่วยการลงทุน ศาสตราจารย์ Stephen Littlechild ได้เสนอแนวความคิดการเข้าแทรกแซงด้วยวิธีการกำหนดเพดานราคา โดยใช้สูตร RPI-X (Retail Price Index minus X Factor) เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการลดต้นทุน เพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดได้ในราคาที่กำหนดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ<sup>26</sup> วิธีการนี้ได้ผลดีมากในระยะสั้น กล่าวคือ ผู้บริโภคได้ซื้อสินค้าในราคาถูกลงทันที แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงในทางปฏิบัติ การกำหนด x factor นั้นเป็นขั้นตอนที่สำคัญซึ่งต้องใช้ความเข้าใจเพื่อคาดการณ์สถานการณ์ของตลาดและต้องใช้ข้อมูลจำนวนมากจากฝ่ายผู้ประกอบการ และหากการกำหนด x factor มีความผิดพลาดก็จะทำให้เกิดผลเสียและความไม่สมดุลขึ้นในตลาด<sup>27</sup> นอกจากนี้ในระยะยาว การกำหนดเพดานราคาโดยรัฐเป็นการลดแรงจูงใจในการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ และทำให้ผู้ประกอบการขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตสินค้า ซึ่งไม่เป็น

<sup>24</sup> Ian Walden and John Angel , *Telecommunications Law and Regulation*, (New York : Oxford University Press , 2005.) P.25

<sup>25</sup> Ibid. P.25

<sup>26</sup> Ibid. P.26

<sup>27</sup> Ibid. P.27



ผลดีต่อผู้บริโภค และเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดการแข่งขันสมบูรณ์ในตลาดที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย<sup>28</sup>

ท้ายที่สุดจึงได้มีการพัฒนาการแทรกแซงตลาดที่มีการแข่งขันบกพร่อง โดยการกำหนดให้ผู้ประกอบการกำหนดราคาที่สัมพันธ์กับต้นทุน โดยรัฐจะทำการศึกษาประมาณต้นทุนโดยเฉลี่ยสำหรับเทคโนโลยีตามมาตรฐานที่ใช้ในแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรมนั้นๆ โดยอาจใช้วิธีเปรียบเทียบ (benchmark) กับประมาณต้นทุนเฉลี่ยของธุรกิจเดียวกันในประเทศอื่นๆภายในภูมิภาคยุโรปด้วย

### 3.3 ประเทศไทย

#### 3.3.1 ความเป็นมาและขอบข่ายของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ 2542

##### 3.3.1.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาในประเทศไทย<sup>29</sup>

ความเป็นมาของกฎหมายควบคุมราคา เกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์อันคับขันในช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้เกิดการขาดแคลนของสินค้าอุปโภคและบริโภค พ่อค้าส่วนมากได้ถือโอกาสขึ้นราคาสินค้าเพื่อหากำไรเกินควร เป็นการเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไป สมควรที่จะประกาศหาทางป้องกันเสีย เช่น ประกาศราคาสินค้าที่จำเป็นบางอย่างให้ประชาชนทราบเป็นรายวัน และออกกฎหมายให้ร้านค้าแสดงรายการทุกชนิดพร้อมทั้งราคาไว้ที่หน้าร้าน เพื่อให้ประชาชนได้ทราบราคาด้วย<sup>30</sup> ด้วยประสงค์ที่จะควบคุมและป้องกันราคาสินค้าเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคมิให้ถูกพ่อค้าเอาเปรียบ ในเริ่มแรกได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ากำไรเกินควรใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2480 ได้แก่พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 และมีการแก้ไขอีกสองครั้ง คือพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2483 และพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2484 ต่อมากฎหมายทั้งสามฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2517

<sup>28</sup> Ibid. P.37

<sup>29</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 79/2526 เรื่องเจตนารมณ์และเหตุผลในการออกกฎหมายรวม 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2488 พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ.2495 และพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ.2497.

<sup>30</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ฎ.411/2484 เรื่องส่งร่างกฎกระทรวงเศรษฐกิจและกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พุทธศักราช 2480 เพื่อตรวจพิจารณา, 12 มิถุนายน พ.ศ. 2484.

วัตถุประสงค์พระราชบัญญัติฉบับนี้ ในเบื้องต้นของพระราชบัญญัติป้องกันการค้า  
กำไรเกินควร พ.ศ. 2480 มุ่งจะให้มีการควบคุมราคาสินค้าที่จำหน่ายให้แก่ประชาชนที่จำเป็นต้องซื้อ  
ใช้ เฉพาะแต่ในเวลาฉุกเฉินเกิดสงครามหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น เพื่อที่จะไม่ให้ผู้จำหน่าย  
สินค้าฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้าในเวลาดังกล่าว อันเป็นเหตุขัดต่อความปกติสุขของอาณาประช  
ราษฎร

นอกจากนี้ ในช่วงที่บังคับใช้กฎหมายป้องกันการค้ากำไรเกินควรยังมีกฎหมายฉบับ  
อื่นที่มีเจตนารมณ์คล้ายคลึงกันคือ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ ในภาวะ  
คับขัน พ.ศ. 2488 ซึ่งได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค ฯลฯ อย่างกว้างขวาง ดัง  
ปรากฏในมาตรา 4 กล่าวคือ ให้อำนาจ (1) กำหนดเครื่องอุปโภคบริโภคที่จะให้อยู่ในความควบคุม (2)  
จัดการปันส่วน (3) กำหนดราคาสูงสุดของสิ่งของที่ควบคุม (4) สั่งบังคับให้ขายสิ่งของที่ควบคุม  
(5) สั่งบังคับให้แจ้งปริมาณ (6) วางระเบียบหรือห้ามการส่งออกนอกหรือนำเข้ามาซึ่งสิ่งของที่  
ควบคุม (7) เข้าควบคุมหรือดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตหรือจำหน่ายสิ่งของที่ควบคุม และ (8)  
กำหนดเงื่อนไขและวิธีการต่างๆ ในการควบคุม ส่วนโทษอย่างสูงตามพระราชบัญญัตินี้ คือจำคุกไม่เกิน  
10 ปี ปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อัตราโทษนี้เมื่อเทียบกับกฎหมายต่างประเทศก็  
ปรากฏว่าสูงกว่าอัตราโทษในกฎหมายต่างประเทศในเรื่องเช่นเดียวกันมาก ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.  
พิบูลสงคราม อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน ได้ออก  
พระราชกฤษฎีกาวางโทษถึงประหารชีวิต (พระราชกฤษฎีกาควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ  
(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2485) แต่เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลแล้ว ในสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ก็ได้ยกเลิกพระ  
ราชกฤษฎีกานี้เสียโดยเห็นว่าอัตราโทษสูงเกินไป และให้อภัยโทษนักโทษที่ต้องโทษตามพระราช  
กฤษฎีกาเหล่านี้อีกด้วย<sup>31</sup>

ความเป็นมาของ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ ในภาวะ  
คับขัน พ.ศ. 2488 เนื่องมาจากก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการ  
ควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ ในภาวะคับขัน ได้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดย  
อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 พระราช  
กฤษฎีกาทั้งหลายดังกล่าวในเรื่องนี้มุ่งหมายที่จะให้เครื่องอุปโภคบริโภค และของอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่  
การครองชีพมีจำนวนเพียงพอกับความต้องการของประเทศ โดยมีคณะกรรมการคณะหนึ่งเป็นผู้มี  
อำนาจและหน้าที่ในการใช้วิธีการควบคุมต่างๆ ตามที่พระราชกฤษฎีกาได้กำหนดไว้ ซึ่งก็ได้มีการรวบรวม

<sup>31</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 119/2488 เรื่องการขึ้นราคาและ  
กักตุนสินค้า.

รวมหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 ฉะนั้น การที่จะเข้าใจเจตนารมณ์และเหตุผลของการออกพระราชบัญญัติดังกล่าว จำต้องพิจารณาเจตนารมณ์และเหตุผลของพระราชกฤษฎีกาควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วย ซึ่งได้แก่

หลักการ เพื่อแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค ในยามคับขันให้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484

เหตุผล เนื่องด้วยสถานการณ์คับขัน มีการกว้านซื้อและไม่มีการซื้อขาย ซึ่งเครื่องอุปโภคบริโภคตามปกติ อันจะเป็นเหตุให้กระทบกระเทือนถึงการเป็นอยู่ด้วยดีของประชาชน จึงเห็นควรเข้าทำการควบคุม เพื่อช่วยเหลือราษฎรเท่าที่สามารถจะช่วยให้

นอกจากนี้ จากบันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในการพิจารณาชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เป็นดังนี้

หลักการ ให้มีวิธีควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ให้เพียงพอแก่ความต้องการของประเทศในภาวะคับขันในรูปพระราชบัญญัติ

เหตุผล เนื่องจากรัฐบาลได้แถลงว่า บรรดาพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน รัฐบาลจะเสนอในรูปพระราชบัญญัติเพื่อให้สภาฯ ได้มีโอกาสพิจารณา ฉะนั้น จึงขอเสนอเรื่องการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ซึ่งเดิมได้ตราในรูปพระราชกฤษฎีกามาในรูปพระราชบัญญัติ เพื่อสภาฯ จะได้พิจารณาต่อไป

ความจำเป็นในเรื่องต้องควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ ซึ่งจำเป็นแก่การครองชีพของราษฎรนั้น เป็นที่รู้กันทั่วไปแล้ว การขาดแคลนของใช้ที่จำเป็นยังมีอยู่ ฉะนั้น สำหรับของบางชนิดจึงต้องควบคุมต่อไปอีกเพื่อให้มีการปันกันใช้ให้ทั่วถึง

จากหลักการและเหตุผลในการออกพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งที่จะให้มีวิธีควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ ซึ่งจำเป็นแก่การครองชีพของราษฎร และขาดแคลนหรือมีจำนวนจำกัด เพื่อให้มีการแบ่งปันกันใช้ให้ทั่วถึง การควบคุมดังกล่าวตามพระราชบัญญัตินี้ก็มุ่งหมายให้มีการควบคุมในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และคณะกรรมการจะใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ก็เฉพาะแต่ในกรณีที่เกิดภาวะคับขันขึ้นเท่านั้น แม้ว่าเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจจะทำให้เข้าใจว่าใช้บังคับได้ทุกโอกาส ไม่ว่าจะมีความจำเป็นหรือไม่ก็ตาม และกรณีใดจะถือว่าเกิดภาวะคับขัน

ก็ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณีๆไป สำหรับวิธีการควบคุมนั้นก็สามารทำได้โดยเพียงคณะกรรมการออกเป็นประกาศหรือคำสั่ง

และกฎหมายที่มีเจตนารมณ์คล้ายคลึงพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร อีกฉบับคือ พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495 ซึ่งมีหลักการและเหตุผลในการตราเป็นดังนี้

หลักการ ให้มีกฎหมายเพื่อควบคุมโภคภัณฑ์เพื่อสวัสดิภาพของประชาชน และความจำเป็นของประเทศ

เหตุผล ด้วยในสถานการณ์ปัจจุบัน เหตุการณ์ของโลกกำลังอยู่ในภาวะอันเป็นที่น่าวิตกถึงความปั่นป่วนและความเดือดร้อนอันอาจจะมีแก่ประชาชนในทางโภคภัณฑ์ ซึ่งอาจ จะขาดแคลน หรือมีราคาสูงมากยิ่งขึ้น ถ้าไม่ได้มีการควบคุมและใช้ให้ถูกต้องตามทางที่ควร นอกจากนี้มีสิ่งของบางอย่างซึ่งมีความจำเป็นต้องควบคุมไว้เพื่อความต้องการของประเทศ

การควบคุมนี้รัฐบาลมิได้มุ่งถึงอย่างอื่นใด นอกจากสวัสดิภาพของประชาชน และความจำเป็นของประเทศชาติเป็นใหญ่ การปล่อยให้ปฏิบัติกันโดยเสรีนั้นเป็นสิ่งอันพึงปรารถนาถ้าเราอยู่ในสถานการณ์อันปกติ แต่สถานการณ์ปัจจุบันบังคับให้เราต้องระวังตัว และปฏิบัติการโดยรอบคอบจึงสมควรตรากฎหมายนี้ขึ้น

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมโภคภัณฑ์ มีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการจำหน่ายโภคภัณฑ์ ได้แก่ สิ่งของ เครื่องใช้ อาหารหรือเครื่องดื่ม ซึ่งประชาชนใช้สอยอยู่เป็นประจำ ให้มีระเบียบและเป็นประโยชน์แก่สวัสดิภาพของประชาชน ด้วยวิธีการจำกัดปริมาณโภคภัณฑ์ วางระเบียบในการจำหน่ายกำหนดราคาสินค้า และให้ติดป้ายแสดงราคาสินค้า กำหนดเวลาจำหน่าย ตลอดจนการปันส่วนและวิธีการอื่นๆ ทั้งนี้ โดยมุ่งถึงสวัสดิภาพของประชาชน ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ การควบคุมโภคภัณฑ์ดังกล่าวนี้จะกระทำในรูปของการตราพระราชกฤษฎีกาควบคุม

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495 มีหลักการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 จะแตกต่างกันก็ตรงที่ว่าพระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495 สามารถนำมาใช้ในเหตุการณ์ปกติไม่จำเป็นต้องเฉพาะในภาวะคับขัน และวิธีการควบคุมก็แตกต่างกัน กล่าวคือ การควบคุมจะต้องทำโดยพระราชกฤษฎีกา และโภคภัณฑ์ชนิดใดประเภทใดที่ควบคุม ก็ต้องระบุโดยกฎกระทรวงอีกด้วย

กฎหมายทั้งสามฉบับที่กล่าวมาแม้จะมีเจตนารมณ์คล้ายคลึงกัน แต่จะเห็นได้ว่าการประกาศใช้กฎหมายแต่ละฉบับข้างต้น รัฐบาลได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้ว และข้อความในตัวบทกฎหมายนั้นๆเองก็แสดงให้เห็นว่ากฎหมายทั้งสามฉบับนี้ เมื่อได้ตราฉบับแรกขึ้นใช้บังคับแล้ว การที่ต้องตราฉบับที่สอง และฉบับที่สามออกใช้บังคับตามมาในเวลาต่อมาก็เพราะกฎหมายฉบับแรกมีบทบัญญัติที่ไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นใหม่นั้นได้ อนึ่ง เหตุที่ต้องตรากฎหมายเหล่านี้ทั้งสามฉบับก็ได้อาศัยมูลเหตุอันเดียวกัน ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกันและกันแต่อาศัยมูลเหตุที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน นอกจากนี้ กฎหมายทั้งสามฉบับต่างก็มีบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการปฏิบัติไว้แตกต่างกัน ซึ่งต่างก็มีวิธีการที่จะต้องปฏิบัติการเป็นตอน ๆ ไป จนสำเร็จผลตามกฎหมายนั้น ๆ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการใช้กฎหมายแต่ละฉบับ แม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดวิธีการปฏิบัติเหมือน ๆ กัน หรืออย่างเดียวกัน เช่น ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขันได้บัญญัติให้มีการแจ้งปริมาณโภคภัณฑ์ควบคุม และห้ามขนย้ายโภคภัณฑ์ควบคุม เพื่อดำเนินการจัดการปันส่วนต่อไป และในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมโภคภัณฑ์ได้บัญญัติให้มีการแจ้งปริมาณโภคภัณฑ์ควบคุม และห้ามจำหน่ายโภคภัณฑ์ เว้นแต่ได้รับใบอนุญาต ดังนี้ การบังคับให้แจ้งปริมาณในกฎหมายทั้งสองแม้จะเหมือนกันหรือเป็นอย่างเดียวกัน แต่ก็มีวัตถุประสงค์ในการที่จะใช้แตกต่างกัน ความหนักเบาของโทษของกฎหมายแต่ละฉบับก็แตกต่างกันด้วย

ต่อมาพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ได้เปลี่ยนวิธีป้องกันการการค้ากำไรเกินควรเสียใหม่ โดยไม่จำกัดสภาวการณ์ เมื่อปรากฏว่ามีการค้ากำไรเกินควรตามความหมาย "กำไรเกินควร" แล้ว (หมายความถึงส่วนเกินของราคาสูงสุดที่กำหนด) คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดราคาสินค้า ปันส่วน หรือห้ามซื้อ ห้ามขาย ได้ตามอำนาจที่กฎหมายบัญญัติวิธีการควบคุมหรือป้องกันมิให้การค้ากำไรเกินควรนี้ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีคือ มาตรการการควบคุมการผลิตหรือการจำหน่าย (มาตรา 8)<sup>32</sup> โดยเมื่อคณะกรรมการประกาศระบุชื่อหรือประเภท

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับ 2) พ.ศ. 2517

มาตรา 8 ให้คณะกรรมการมีอำนาจระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของ และสั่งห้ามมิให้การค้ากำไรเกินควรในสิ่งของนั้นในเขตท้องที่ที่อยู่ในอำนาจท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือทั้งหมดและเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสั่งการที่เห็นสมควรเกี่ยวกับสิ่งของที่ห้ามค้ากำไรเกินควรได้ดังนี้

- (1) กำหนดราคาสูงสุดของการขายส่งหรือการขายปลีก
- (2) ให้แสดงราคาโดยชัดเจน
- (3) จัดการปันส่วนในการซื้อ การขาย ตลอดจนการวางเงื่อนไขของการซื้อหรือการขาย
- (4) สั่งบังคับให้ขายตามปริมาณ และราคาที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้ขายแก่คณะกรรมการ หรือผู้หนึ่งผู้ใดที่คณะกรรมการกำหนด
- (5) สั่งอายัดหรือบังคับให้แจ้งปริมาณหรือให้แจ้งสถานที่เก็บ ห้ามซื้อ หรือขาย หรือให้ หรือใช้เอง หรือยกย้าย หรือเปลี่ยนสภาพ

สิ่งของที่ควบคุมแล้ว คณะกรรมการมีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับสิ่งของที่ควบคุมได้ ดังนี้จึงให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายแจ้งราคาซื้อหรือขาย ขนาด คุณภาพ แสดงราคาขายปลีกโดยชัดเจน แจ้งปริมาณ และสถานที่เก็บ แจ้งข้อความหรือรายละเอียด หรือส่งเอกสารใดๆเพื่อทราบราคาต้นทุนและกำไร ห้ามหรืออนุญาตการส่งออก หรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เข้าควบคุมหรือสั่งให้ดำเนินการเพื่อให้การผลิตหรือการจำหน่ายเป็นไปตามสมควรแก่สภาพ และมาตรการที่สองคือการสั่งห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควร (มาตรา 8 ทวิ)<sup>33</sup> โดยเมื่อคณะกรรมการเห็นว่าสิ่งของที่ควบคุมตามมาตรา 8 หรือสิ่งของใดๆ สมควรห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควร ให้คณะกรรมการสั่งห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควรในสิ่งของดังกล่าว โดยระบุชื่อและประเภทของสิ่งของ และระบุราคาสูงสุดของการขายไว้ จัดการปันส่วนในการซื้อหรือขายตามปริมาณและราคาที่คณะกรรมการกำหนด และจะบังคับให้ขายแก่คณะกรรมการหรือผู้ใดผู้หนึ่งที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้ เป็นต้น<sup>34</sup>

จะพบว่ากฎหมายนี้พึงเล็งในแง่ป้องกันเศรษฐกิจของประชาชนเป็นสำคัญ โดยมุ่งควบคุมราคาของสินค้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นการค้า และเห็นได้ว่าที่ผ่านมากฎหมายป้องกันการค้ากำไรเกินควร มีอำนาจควบคุมได้แต่เฉพาะสินค้า (สิ่งของ)<sup>35</sup> เท่านั้น ไม่รวมถึงบริการ

อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 เนื่องมาจาก “กฎหมายว่าด้วย

(6) วางระเบียบหรือห้ามการส่งออกไปนอกหรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง

(7) เข้าควบคุม เข้ายึด เข้าดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการอันเกี่ยวกับการผลิตหรือการจำหน่าย

(8) วางระเบียบ รวมทั้งเงื่อนไขและวิธีการเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามความประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

<sup>33</sup> มาตรา 8 ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าสิ่งของที่ควบคุมตามมาตรา 8 หรือสิ่งของใดๆ สมควรห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควร ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควรซึ่งสิ่งของดังกล่าวในเขตท้องที่ที่อยู่ในอำนาจท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง หรือทุกท้องที่ โดยระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของและกำหนดราคาสูงสุดของการขายไว้ และเพื่อการนี้นอกจากมีอำนาจสั่งการตามมาตรา 8 แล้ว ให้มีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับสิ่งของที่ห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควร ดังต่อไปนี้ได้อีกด้วย

(1) จัดการปันส่วนในการซื้อหรือการขายตลอดจนการวางเงื่อนไขของการซื้อหรือการขาย

(2) บังคับให้ขายตามปริมาณและราคาที่คณะกรรมการกำหนดและจะบังคับให้ขายแก่คณะกรรมการหรือผู้ใดผู้หนึ่งที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

(3) ห้ามขาย ให้ ใช้อ้าง ยักย้าย หรือเปลี่ยนสภาพ หรือครอบครองเกินปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด

(4) เข้าดำเนินการอันเกี่ยวกับการผลิตหรือการจำหน่าย

<sup>34</sup> ไชยยศ เหมรัชตะ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดทางการค้า, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.) หน้า 133

<sup>35</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 77/2493 เรื่องการควบคุมราคาการค้า ตัดผม.

การป้องกันการค้ำกำไรเกินควรที่ใช้บังคับอยู่ มีบทบัญญัติที่ไม่รัดกุมเหมาะสมและเพียงพอที่จะรักษาประโยชน์ของผู้บริโภค และป้องกันมิให้ราคาสินค้าและค่าบริการต่าง ๆ สูง ขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควร ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจในการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าและค่าบริการ และไม่มีบทบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ” การตราขึ้นใหม่นี้ ในส่วนของการควบคุมราคาสินค้า ยังคงหลักการเดิม ที่รัฐสามารถเข้าแทรกแซงในการควบคุมสินค้าในตลาดเป็นเหมือนอย่างที่แล้วมาเมื่อ 50 ปีก่อน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงแต่พัฒนาวิธีการให้มีความเหมาะสมรัดกุมมากยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่ยังมีมาตรการใหม่ คือมาตรการป้องกันการผูกขาด มาตรการนั้นนับว่าเป็นมาตรการที่สำคัญที่มีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ที่มุ่งจัดโครงสร้างตลาดให้มีการแข่งขัน อันจะทำให้ปัญหาการรวมตัวกันของผู้ประกอบการในการประกอบกิจการน้อยลง โดยเฉพาะการรวมตัวกันเพื่อกำหนดราคาสินค้าที่ทำให้ประชาชนชาวไทยได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก แม้รัฐจะใช้มาตรการอันเข้มงวดต่อการควบคุมด้านราคา แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ไม่สามารถต่อสู้กับอำนาจเศรษฐกิจที่บรรดาผู้ประกอบการมีอยู่ในตลาด ที่สามารถควบคุมราคาสินค้าและปริมาณสินค้าได้ บรรดาผู้ประกอบการในตลาดไม่ดำเนินกิจการในลักษณะของการแข่งขันอย่างแท้จริง มีการใช้อำนาจตลาดอย่างไม่เป็นธรรม<sup>36</sup> แม้จะมีการออกมาตรการทางกฎหมายทั้งการควบคุมราคา และการป้องกันการผูกขาดขึ้นมา เพื่อแก้ปัญหาและช่วยให้ตลาดมีการแข่งขันต่อไปได้ ไม่ถูกจำกัดหรือเอาเปรียบโดยผู้มีอำนาจในตลาด เพื่อจะช่วยเหลือคุ้มครองผู้บริโภคให้สามารถซื้อสินค้าได้ถูกลง และมีอิสระในการซื้อได้มากขึ้นก็ตาม แต่เนื่องจากโครงสร้างขององค์กรมีปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมาย ทำให้แทบไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายในส่วนของการป้องกันการผูกขาดได้เลย

และต่อมาพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ได้ถูกยกเลิกโดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความไม่เหมาะสม เพราะมีสาระเป็นสองส่วน คือ การกำหนดราคาสินค้า และการป้องกันการผูกขาด ซึ่งทั้งสองส่วนมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน แต่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้เพียงองค์กรเดียว ดังนั้นสมควรแยกบทบัญญัติและองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมาย เกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและการป้องกันการผูกขาดออกจากกัน เพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับบทบัญญัติเดิมในส่วน

<sup>36</sup> ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2553, อ้างถึงใน สุธีร์ ศุภินิตย์, กมลชัย รัตนสกวังศ์, วัชร โดสวนง และวิไลวรรณ วรณนิจกุล, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย, 2536 หน้า 193

ของการกำหนดราคาสินค้ายังไม่ชัดเจนและเหมาะสม สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้ชัดเจนขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### 3.3.1.2 เป้าหมายและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

จากประวัติความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมราคาของไทย จะพบว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีลำดับความเป็นมา โดยเริ่มต้นมาจาก

พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480

พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2483

พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

และปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2542 ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายแฝดคู่กับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ที่บังคับใช้เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2542 เนื่องด้วยในตอนแรกบทบัญญัติทั้งสองได้มีการบัญญัติรวมไว้ใน พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 แต่เนื่องด้วยกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน เพราะฝักหนึ่งสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในด้านราคาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ แต่อีกฝักหนึ่งกลับต้องการควบคุมราคาขายปลีกของสินค้าและบริการ โดยไม่ต้องการเห็นการแข่งขันในเรื่องราคาของผู้ประกอบการธุรกิจ และเพื่อให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะแยกต่างหากจากกัน จึงได้มีการแยกกฎหมายทั้งสองส่วนในที่สุด

จากการศึกษาพบว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันกฎหมายได้ถูกบัญญัติขึ้นมา โดยมุ่งควบคุมราคาสินค้าที่เป็นแก่การครองชีพ เพื่อคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของผู้บริโภค รวมทั้งป้องกันมิให้ราคาสินค้าและบริการต่างๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควร ในภาวะที่มีวิกฤตการณ์ทาง



เศรษฐกิจเท่านั้น คือในช่วงที่กลไกราคาไม่เป็นไปตามปกติ จึงสามารถสรุปเป้าหมายและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ได้ดังนี้

- 1.1 มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม ในด้านราคาสินค้าและบริการ
- 1.2 มุ่งป้องกันมิให้ราคาสินค้าและค่าบริการสูงขึ้นโดยเร็วเกินสมควร
- 1.3 มุ่งให้ปริมาณสินค้ามีเพียงพอบริโภคภายในประเทศ

### 3.3.1.3 กฎหมายในส่วนสารบัญญัติ

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีทั้งสิ้น 44 มาตรา แบ่งออกได้เป็น 5 หมวด

- หมวดที่ 1 ว่าด้วยคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ
- หมวดที่ 2 ว่าด้วยสำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ
- หมวดที่ 3 ว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและบริการ
- หมวดที่ 4 ว่าด้วยบทเบ็ดเตล็ด
- หมวดที่ 5 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล

นอกจากกฎหมายทั้ง 44 มาตรา ยังรวมถึงถึงรายละเอียดปลีกย่อยตามประกาศของคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ และหน่วยงานอื่นๆที่มีอำนาจออกประกาศตามพระราชบัญญัตินี้

#### 3.3.1.3.1 ขอบเขตของกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มุ่งควบคุมสินค้าทั้งด้านราคาและปริมาณสินค้า โดยการที่รัฐเข้ามาทำการแทรกแซง และกำหนดนโยบาย

ตลอดจนเงื่อนไขสำหรับสินค้าที่มีรายชื่ออยู่ในรายการสินค้าควบคุม ตามประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

โดยสามารถใช้อำนาจเข้าแทรกแซงกลไกตลาด ด้วยการกำหนดมาตรการต่างๆ ตามที่บทบัญญัติให้อำนาจไว้ในการควบคุมสินค้าและบริการ<sup>37</sup> ได้ทุกชนิด เนื่องด้วยไม่มีบทบัญญัติระบุ ยกเว้นสินค้าหรือบริการชนิดใดมิให้ตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่เนื่องจากเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายนี้ ก็เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมิได้รับความเดือดร้อนจากราคาสินค้าที่มีความผันผวนในตลาดเมื่อกลไกตลาดไม่เป็นไปตามปกติ โดยต้องเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในการครองชีพ คือสินค้าที่เป็นปัจจัยพื้นฐานทั้ง 4 ได้แก่ อาหาร ยา ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และในปัจจุบันน่าจะรวมถึงสินค้าที่อำนวยความสะดวกด้วย เนื่องมาจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี มีสินค้าหลากหลายชนิดเพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภค เมื่อความต้องการในสังคมเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม รัฐจึงได้เห็นความสำคัญและเข้ามาควบคุมราคาสินค้าที่อำนวยความสะดวกด้วย โดยจะเห็นได้จากรายการสินค้าและบริการควบคุมของคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ประจำปี 2554

และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีอำนาจใช้บังคับได้กับธุรกิจต่างๆ อาทิ กิจกรรมในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ หรือกิจการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันซึ่งเป็นธุรกิจอันมีเอกชนเป็นเจ้าของ แต่มิให้ใช้บังคับแก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่กำหนดโดยกฎกระทรวง (มาตรา 5)

### 3.3.1.3.2 มาตรการที่ใช้ในการกำกับดูแลสินค้าและบริการ

แต่เดิมนั้นการควบคุมสินค้า เป็นมาตรการที่กระทรวงพาณิชย์โดยคณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควร อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ออกประกาศเพื่อกำหนดราคาและเงื่อนไขทางการค้ามาตั้งแต่ พ.ศ. 2490 ซึ่งการควบคุมส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปทางด้านกำหนดยุทธศาสตร์ของสินค้า และการให้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บสินค้าเพื่อป้องกันการกักตุน ต่อมาได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุมและประเภทของ

<sup>37</sup>พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 4

“สินค้า” หมายความว่า สิ่งของที่อาจใช้ในการอุปโภคหรือบริโภค รวมทั้งเอกสารแสดงสิทธิในสิ่งของ

“บริการ” หมายความว่า การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใดๆ การให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงิน หรือผลประโยชน์อื่น

สินค้าที่อยู่ในความควบคุมเพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนี้คณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควร ได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด และโดยที่คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ได้พิจารณาเห็นว่า การควบคุมตามมาตรการเดิมเป็นการควบคุมเพียงด้านเดียว ซึ่งเท่ากับเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ มากกว่าการป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้น จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการควบคุมเสียใหม่ โดยให้มีการควบคุมทางด้านราคาน้อยลงเท่าที่จำเป็นและเพิ่มมาตรการใหม่ อาทิ มาตรการควบคุมอัตรากำไรผู้ผลิตและผู้จำหน่าย การให้ผู้ผลิตพิมพ์ราคาขายปลีกจากโรงงาน และการควบคุมปริมาณสินค้าให้มีเพียงพอกับความต้องการของประชาชน<sup>38</sup> เป็นต้น และต่อมาได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 โดยมาตรการในปัจจุบันมิได้แตกต่างจากมาตรการในพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 เท่าใดนัก เพียงแต่บัญญัติให้ชัดเจนรัดกุมมากขึ้น เพิ่มขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายจากเดิมที่ควบคุมแค่เพียงสินค้า ได้บัญญัติเพิ่มเติมให้การบริการตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับนี้ด้วย และได้แยกบทบัญญัติในส่วนของการป้องกันการผูกขาดออกไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับต่างหาก เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และมีองค์กรที่ทำหน้าที่แยกต่างหากจากกัน

มาตรการในพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แยกได้เป็น 7 มาตรการ ดังต่อไปนี้

### **1. กำหนดให้สินค้าหรือบริการเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม (มาตรา 24)**

เมื่อคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือเรียกโดยย่อว่า กกร. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า สินค้าหรือบริการใดมีการกำหนดราคาซื้อ ราคาย่อยจำหน่าย หรือกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรม จะประกาศให้สินค้าหรือบริการนั้นเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม จะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้จำหน่าย หรือผู้บริโภค หากคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเห็นสมควรจะกำหนดควบคุมสินค้าหรือบริการใด ก็สามารถกระทำได้โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ แล้วประกาศเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม และหลังจากนั้นจะกำหนดมาตรการควบคุมด้านราคาหรือด้านปริมาณ เช่น การกำหนดราคาจำหน่ายสูงสุด การตรึง

<sup>38</sup> ไชยยศ เหมรัชตะ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดทางการค้า, หน้า 136

ราคาซื้อหรือราคาจำหน่าย ให้มีการแจ้งราคาและห้ามเปลี่ยนแปลงราคาเว้นแต่จะได้รับอนุญาต ให้ปิดป้ายแสดงราคา เป็นต้น ซึ่งจะกล่าวให้หวัช้อยย่อถัดไป

แต่การที่จะกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมนั้น คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้<sup>39</sup>

- 1.1 เป็นสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ
- 1.2 เป็นสินค้าที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตต่อเนื่อง
- 1.3 โครงสร้างตลาดมีผู้ผลิตและผู้ขายน้อยราย และสภาพตลาดไม่มีการแข่งขันกันเท่าที่ควร
- 1.4 เป็นสินค้าที่มีเทคนิคการผลิตและการลงทุนสูง หรือระบบครบวงจร ส่งผลให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้ค่อนข้างยาก
- 1.5 เป็นสินค้าที่มีความเคลื่อนไหวด้านราคาบ่อยครั้งหรือขึ้นผิดปกติและมีปริมาณขาดแคลนในบางครั้ง
- 1.6 เป็นสินค้าที่มีความเชื่อมโยง และได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงราคาในตลาดโลกมาก

ปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่องการกำหนดสินค้าและบริการควบคุม ปี 2554 ด้วยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 (1) และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 41 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงออกประกาศให้สินค้าและบริการ ดังต่อไปนี้ เป็นสินค้าและบริการควบคุม

<sup>39</sup> อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ, การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542. ในรายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, หน้า 21-22. 19 เมษายน 2553 ณ ห้องประชุมอาคารศาลาสถาบัน กรมทหารราบที่ 11 รักษาพระองค์ จังหวัดกรุงเทพมหานคร.

- |                                  |   |
|----------------------------------|---|
| (1) กระดาษทำลูกฟูก               | (2) กระดาษพิมพ์และเขียน   |
| (3) กระดาษเหนียว (KRAFT PAPER)   | (4) กระเทียม  |
| (5) ก๊าซปิโตรเลียมเหลว           | (6) กาแฟผงสำเร็จรูป   |
| (7) ข้าวเปลือก ข้าวสาร           | (8) ข้าวโพด   |
| (9) ไข่ไก่                       | (10) ครีมเทียมชั้นหวาน นมข้น นมคั้น<br>รูป นมแปลงไขมัน                  |
| (11) เครื่องแบบนักเรียน          | (12) แชมพู  |
| (13) นมเปรี้ยวพร้อมดื่ม โยเกิร์ต | (14) นมผง นมสด  |
| (15) น้ำตาลทราย                  | (16) น้ำมัน และไขมันที่ได้จากพืชหรือ<br>สัตว์ทั้งที่บริโภคได้หรือไม่ได้ |
| (17) น้ำมันเชื้อเพลิง            | (18) น้ำยาซักฟอก  |
| (19) แบตเตอรี่รถยนต์             | (20) ปู่ย   |
| (21) ปูนซีเมนต์                  | (22) แป้งสาลี   |
| (23) ผงซักฟอก                    | (24) ผลิตภัณฑ์ล้างจาน   |
| (25) ผ่าอนามัย                   | (26) มันสำปะหลัง และผลิตภัณฑ์   |
| (27) เม็ดพลาสติก                 | (28) ยางรถจักรยานยนต์ ยางรถยนต์   |
| (29) ยารักษาโรค                  | (30) ยาป้องกัน หรือกำจัดศัตรูพืช หรือ<br>โรคพืช                         |
| (31) เยื่อกระดาษ                 | (32) รถจักรยานยนต์ รถยนต์นั่ง<br>รถยนต์บรรทุก                           |
| (33) สบู่                        | (34) สายไฟฟ้า   |

- (35) สุกกร เนื้อสุกร (36) หัวอาหารสัตว์ อาหารสัตว์
- (37) อาหารกึ่งสำเร็จรูปบรรจุภาชนะผนัง (38) เหล็กโครงสร้างรูปพรรณ เหล็กแผ่น เหล็กเส้น
- (39) อาหารในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท (40) การให้สิทธิในการเผยแพร่งานลิขสิทธิ์เพลงเพื่อการค้า
- (41) บริการรับฝากสินค้าหรือบริการให้เช่าสถานที่เก็บสินค้า

เนื่องจากเกิดวิกฤติจากอุทกภัย จึงได้มีการประกาศสินค้าควบคุมเพิ่มเติมอีก 16 รายการ ได้แก่ (1) น้ำดื่มบรรจุภาชนะปิดผนัง (2) กระจาดชำระ กระจาดขีดหน้า (3) ไฟฉาย (4) ถ่านไฟฉาย (5) ยาสีฟัน (6) แปรงสีฟัน (7) ทราาย ทราายบรรจุถุง (8) อิฐบลอค (9) เสื้อชูชีพ (10) เรือขนาดเล็กไม่เกิน 15 ที่นั่ง (11) รองเท้าบูทยาง (12) เครื่องนอน (13) ถังน้ำ (14) เครื่องสูบน้ำ (15) ผลิตภัณฑ์ยาแนวกันน้ำ (16) เทียนไข

ทั้งนี้จากรายการสินค้าและบริการควบคุมที่มีอยู่เดิม 41 รายการ รวมเป็น 57 รายการ การประกาศรายการสินค้าและบริการควบคุมเพิ่มเติมก็เพื่อใช้มาตรการตามกฎหมายเข้าไปกำกับดูแลสินค้าที่จำเป็นในวิกฤตการณ์ดังกล่าว เพื่อป้องกันการฉวยโอกาสปรับขึ้นราคาและกักตุนสินค้าอันจะเป็นการซ้ำเติมผู้บริโภคที่ประสบอุทกภัย โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน เป็นต้นไป จนถึงสิ้นปี 2554

## **2.กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ในการควบคุมสินค้าหรือบริการควบคุม (มาตรา 25)**

เมื่อคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือ กกร. ได้ประกาศให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้ว คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ และคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือ กจร. สามารถเลือกใช้วิธีการตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ตามที่เห็นสมควร เนื่องด้วยสภาพการณ์และความจำเป็นในแต่ละท้องที่ หรือแต่ละจังหวัดอาจมีความแตกต่างกัน ย่อมสามารถใช้อำนาจในการควบคุมแตกต่างกันได้

อำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 25 มีหลายประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

2.1 กำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อ ในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนดหรือตรง ราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง

2.2 กำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการควบคุม ที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่าง ราคาซื้อกับราคาขายสินค้าหรือบริการควบคุมในแต่ละช่วงการค้า

2.3 กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการ ผลิต การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกป็นอกราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการ เก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม

2.4 กำหนดท้องที่ หรือระยะเวลาในการใช้บังคับประกาศของคณะกรรมการ การ

2.5 กำหนดให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย แผนการผลิต แผนการนำเข้ามาในราชอาณาจักร แผนการส่งออกป็นอกราชอาณาจักร แผนการซื้อ แผนการจำหน่าย แผนการเปลี่ยนแปลงราคาหรือรายการอื่นใดหรือส่วนลดในการจำหน่าย กระบวนการผลิต และวิธีการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

2.6 กำหนดให้มีการเก็บ หรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้าควบคุมและ กำหนดท้องที่และสถานที่ให้เก็บสำรองสินค้าควบคุม

2.7 ห้ามหรืออนุญาตให้มีการส่งออกป็นอก หรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้อง ที่หนึ่งซึ่งสินค้าควบคุม

2.8 สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การนำเข้ามา ในราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม รวมทั้งให้ระงับ หรือลดค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้เกินสมควร

2.9 จัดให้มีการปันส่วน ในการซื้อและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการปันส่วนดังกล่าว หรือกำหนดเงื่อนไขในการซื้อ และการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม

2.10 สั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ตามปริมาณและราคาที่กำหนด ตลอดจนสั่งให้จำหน่ายแก่ส่วนราชการหรือบุคคลใดตามที่คณะกรรมการกำหนด

2.11 ห้ามจำหน่าย ให้ ใช้เอง ยักย้าย หรือเปลี่ยนสภาพซึ่งสินค้าหรือบริการควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด

2.12 กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุมหรือการครอบครองสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด

จากอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่าคณะกรรมการมีอำนาจในการควบคุมอยู่ 2 ประการคือ การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ และการกำหนดเงื่อนไขในทางการค้าหรือการบริการ

#### ก. การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ

##### 1. การกำหนดราคาซื้อ

ในกรณีที่ปรากฏว่าสินค้าหรือบริการใด มีการแข่งขันด้านการผลิตหรือการให้บริการกันอย่างรุนแรง จนสามารถกำหนดราคาซื้อได้ฝ่ายเดียว และราคาที่กำหนดนั้นต่ำเกินควรและไม่เป็นธรรม คณะกรรมการก็จะเข้าแทรกแซงและกำหนดราคาซื้อขั้นต่ำให้เป็นธรรม โดยกำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเกษตรกรรม ซึ่งอาจทำได้โดยอาศัยวิธีการตามกฎหมายคือ

(1) การกำหนดราคาไม่ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาต่ำกว่าที่กำหนด\* หรือ

(2) การตรึงราคาไว้ที่ราคาใดราคาหนึ่ง

##### 2. การกำหนดราคาจำหน่าย

ในกรณีที่ปรากฏว่าสินค้าหรือบริการใด ผู้ผลิต ผู้จำหน่ายหรือผู้ให้บริการ กำหนดราคาจำหน่ายหรือราคาให้บริการสูง และมีผลตอบแทนในอัตราที่สูงเกินควร ซึ่งเป็นการเอา

---

\* การกำหนดราคาขั้นต่ำ (minimum price control) เป็นกรณีที่รัฐไม่ต้องการให้ราคาสินค้าหรือบริการนั้นต่ำเกินไป จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าในปัจจุบันคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมิได้ใช้มาตรการนี้กับสินค้าประเภทใดเลย



เปรียบผู้บริโภค คณะกรรมการก็จะเข้ามาแทรกแซงและกำหนดราคาจำหน่ายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งอาจทำได้โดยอาศัยวิธีการตามกฎหมายคือ

- (1) การกำหนดราคาจำหน่ายปลีกสูงสุด\*\*
- (2) การกำหนดราคาจำหน่ายส่งสูงสุด
- (3) การตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง
- (4) การกำหนดอัตรากำไรสูงสุด
- (5) การกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขาย

สินค้าในแต่ละช่วงการค้า

#### ข. การกำหนดเงื่อนไขในทางการค้าหรือการบริการ

อาทิการให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน การกำหนดปริมาณในการเก็บสำรอง และสถานที่ให้เก็บสินค้า การห้ามหรืออนุญาตในการส่งออกหรือนำเข้า การปันส่วน การบังคับจำหน่ายหรือการห้ามจำหน่าย เป็นต้น มาตรการเหล่านี้มักถูกนำมาใช้ในสภาวะการณ์ที่เกิดการขาดแคลนสินค้าหรือบริการ หรือมีแนวโน้มที่จะเกิดการกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร หรือจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ทั้งนี้การใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น ต้องทำในรูปของประกาศ และตามความจำเป็นแก่พฤติการณ์แห่งกรณี โดยคำนึงถึงภาระของผู้ปฏิบัติ โดยต้องระบุถึงเหตุผลและผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตามประกาศไว้ด้วย ซึ่งประกาศนั้นจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 25 (4) และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จะมีอายุการบังคับใช้ตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ห้ามมิให้เกินหนึ่งปี เว้นแต่จะได้มีการออกประกาศใหม่ นอกจากนี้หลักเกณฑ์ที่ได้ประกาศใช้บังคับกับสินค้าหรือบริการนั้น กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการต้อง

---

\*\* การกำหนดราคาขั้นสูง (maximum price control) เป็นกรณีที่รัฐเห็นว่าหากปล่อยให้กลไกตลาดทำงานไปตามปกติแล้ว ราคาของสินค้าหรือบริการนั้นจะสูงเกินไป รัฐจึงเข้ามากำหนดราคาขั้นสูง ส่วนใหญ่มักจะใช้ในกรณีพิจารณาเห็นว่าราคาของสินค้านั้นสูงจนทำให้ผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยเดือดร้อน ตัวอย่างของการกำหนดราคาขั้นสูง ได้แก่ การกำหนดราคาจำหน่ายปลีกสุกร เนื้อสุกร (ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่องการกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายสุกร เนื้อสุกร 5 สิงหาคม 2554) การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย (ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย 2 กุมภาพันธ์ 2554)

พิจารณาบททวนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายในการผลิต การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกนอกราชอาณาจักร การซื้อหรือการจำหน่ายและอัตรากำไรที่เหมาะสม รวมทั้งผลกระทบต่อการลงทุนในการขยายกำลังการผลิตในระยะต่อไปด้วย และเมื่อเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจหรือข้อเท็จจริงที่อาศัยเป็นหลักในการพิจารณาใช้อำนาจของคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงไป หรือสิ้นสุดลง ให้คณะกรรมการประกาศเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการใช้อำนาจนั้นในราชกิจจานุเบกษาโดยไม่ชักช้า

สำหรับกรณีจำเป็นรีบด่วน มาตรา 27<sup>40</sup> ได้ให้อำนาจประธานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมีอำนาจประกาศใช้มาตรการตามมาตรา 25 โดยมีต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการก่อนได้

เนื่องด้วยการประกาศใช้มาตรการตามมาตรา 25 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อควบคุมสินค้าหรือบริการนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งมีขั้นตอนที่ต้องใช้เวลาพอสมควร และในบางกรณีที่มีเหตุการณ์ฉุกเฉิน จำเป็นต้องใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ทันทั่วถึงที่ กฎหมายจึงได้ให้อำนาจแก่ประธานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ในอันที่จะใช้อำนาจของคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการในมาตรา 25 เป็นการชั่วคราวได้ แต่ทั้งนี้ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า

- (1) มีความจำเป็นรีบด่วนและลับ
- (2) ไม่สามารถเรียกประชุมคณะกรรมการได้ทันที

เมื่อประธานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 25 โดยการออกประกาศแล้ว ก็จะต้องนำประกาศไปโฆษณาในราชกิจจานุเบกษาต่อไปตามมาตรา 25 วรรคสอง

---

<sup>40</sup> มาตรา 27 “ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนและลับที่จำต้องใช้อำนาจตามมาตรา 25 หรือมาตรา 26 และจะเรียกประชุมคณะกรรมการให้ทันทั่วถึงที่ได้ ให้ประธานกรรมการมีอำนาจใช้อำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 25 หรือมาตรา 26 ไปพลางก่อนได้ และในการใช้อำนาจดังกล่าวให้นำความในมาตรา 25 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศ ถ้าคณะกรรมการให้ความเห็นชอบประกาศนั้น ให้คณะกรรมการประกาศให้ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการประกาศยกเลิกประกาศนั้น แต่ทั้งนี้ไม่มีผลกระทบต่อการใช้ประกาศนั้น

ประกาศตามมาตราสอง ให้มีผลใช้บังคับทันทีที่ประกาศ และเมื่อได้มีประกาศแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

และเมื่อได้ประกาศตามวรรคหนึ่งไปแล้ว ประธานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการจะต้องนำประกาศที่ได้ใช้อำนาจออกไปนั้น เสนอต่อคณะกรรมการกลางฯ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบ ก็ให้นำประกาศออกโฆษณาในราชกิจจานุเบกษาต่อไป แต่หากคณะกรรมการไม่เห็นชอบ คณะกรรมการจะต้องประกาศยกเลิกประกาศนั้น แต่การยกเลิกไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการที่ได้กระทำไปแล้วในระหว่างที่ใช้ประกาศนั้น

กรณีประธานคณะกรรมการฯ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 27 ประกาศกำหนดมาตรการหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการควบคุมสินค้าหรือบริการควบคุม แต่มิได้เสนอประกาศต่อคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาภายในกำหนดสามวันนับแต่วันถัดจากวันที่ลงในประกาศ และต่อมาคณะกรรมการฯ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 25 โดยกำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ในการควบคุมสินค้าหรือบริการควบคุมเสียใหม่ จึงมีปัญหาว่าประกาศที่ประธานคณะกรรมการฯ ใช้อำนาจตามมาตรา 27 จะสิ้นผลบังคับทันทีที่มีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือไม่ หากพิจารณาตามบทบัญญัติจะพบว่ากฎหมายกำหนดให้ต้องมีการประกาศยกเลิกและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นประกาศจึงยังน่าจะมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าคณะกรรมการฯ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 25 วรรคสามในการพิจารณาทบทวนประกาศดังกล่าว และบังคับใช้ประกาศฉบับใหม่ต่อไป โดยไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงการที่ได้กระทำไปแล้วในระหว่างที่ใช้บังคับประกาศนั้น

### **3.กำหนดให้แจ้งรายการและราคาสินค้าหรือบริการควบคุม และห้ามมิให้เปลี่ยนแปลง (มาตรา 26)**

ได้กำหนดให้คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ มีอำนาจกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องแจ้งราคา มาตรฐาน คุณภาพ ขนาด ปริมาณ น้ำหนัก ชื่อและปริมาณวัตถุดิบเป็นส่วนประกอบของสินค้า และอาจห้ามจำหน่ายสินค้าแตกต่างจากรายการที่แจ้งไว้หรือจำหน่ายในราคาที่สูงกว่าราคาที่แจ้งไว้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเลขาธิการตามระเบียบที่คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนด

หลักเกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นมาตรการเสริม โดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการติดตามความเคลื่อนไหวของราคา เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงราคาสินค้าและป้องกันการฉวยโอกาสเอาเปรียบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้บริโภค โดยมีแนวทางที่จะเร่งสำรวจต้นทุนและจำนวนสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ

เพื่อกำหนดมาตรการรักษาระดับราคาสินค้าดังกล่าวมิให้แพงขึ้น<sup>41</sup> ทั้งนี้ได้วางหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาการปรับปรุงราคาสินค้าและบริการ สำหรับผู้ประกอบการที่ประสงค์จะขอตั้งราคาหรือจำหน่ายสินค้าแตกต่างจากรายการหรือราคาที่แจ้งไว้ ดังต่อไปนี้<sup>42</sup>

1) กรณีการตั้งราคาให้พิจารณาจากโครงสร้างต้นทุนของสินค้าที่แจ้ง แล้วนำมาเปรียบเทียบกับโครงสร้างต้นทุนมาตรฐาน หรือโครงสร้างต้นทุนพื้นฐานที่กรมการค้าภายในจัดทำขึ้น

2) กรณีการจำหน่ายแตกต่างจากรายการที่แจ้งไว้ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐาน คุณภาพ ขนาด ปริมาณ น้ำหนัก หรือปริมาณวัตถุดิบเป็นส่วนประกอบของสินค้าให้พิจารณาเปรียบเทียบกับสัดส่วนของราคาที่ผันแปรไป

3) กรณีการจำหน่ายแตกต่างจากราคาที่แจ้งไว้ ให้พิจารณาโครงสร้างต้นทุนของสินค้า การเปลี่ยนแปลงของต้นทุนการผลิต ต้นทุนสินค้าสำเร็จรูปที่นำเข้า

จากหลักเกณฑ์และความมุ่งหมาย ก็เพื่อต้องการให้ราคานั้นเป็นราคาที่ยุติธรรม สามารถทำให้การผลิตหรือการให้บริการดำเนินไปได้ และผู้บริโภคไม่ได้รับความเดือดร้อน โดยยึดหลักคือ

- การปรับราคาเพื่อช่วยผู้ผลิต เนื่องจากราคาต่ำเกินไป
- การปรับราคาเพื่อช่วยผู้บริโภค เนื่องจากราคาสูงเกินไป

ซึ่งแนวการปรับปรุงราคาสินค้าและบริการ ต้องคำนึงสิ่งที่เป็นต้นทุน ไม่ว่าจะเป็นตัวแปรต่างๆในธุรกิจ อาทิต้นทุนทั้งหมด ผลตอบแทน ประสิทธิภาพการดำเนินงานของผู้ประกอบการ การแข่งขัน อุปสงค์และอุปทานของสินค้า เป็นต้น โดยผู้ยื่นคำขอต้องแสดงให้เห็นว่าราคาที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เป็นอุปสรรคต่อการผลิตและการลงทุน อาจเพราะต้นทุนของสินค้าเปลี่ยนแปลงสูงขึ้น หรือราคาที่เป็นอยู่ทำให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่ายได้ผลตอบแทนสูงหรือต่ำเกินไปควร

<sup>41</sup> ไชยยศ เหมรัชตะ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดทางการค้า, หน้า 142

<sup>42</sup> พาณิชย์, กระทรวง. ระเบียบคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการพิจารณาการตั้งราคาและการเปลี่ยนแปลงรายการหรือราคาที่แจ้งไว้พ.ศ. 2554. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงพาณิชย์, 2554. (อัดสำเนา)

การพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้างต้น เลขาธิการคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการอาจรับฟังความเห็นหรือข้อมูลจากผู้บริโภค หรือผู้ประกอบการ และผู้เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ปัจจุบันสินค้าที่ต้องแจ้งขออนุญาตการเปลี่ยนแปลงราคา และต้องได้รับอนุญาตจากเลขาธิการคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการก่อน มีทั้งสิ้น 24 รายการดังนี้ (1) ครีมหีมขั้นหวาน นมข้น นมคั้นรูป นมแปลงไขมัน (2) นมผง นมสด (3) อาหารในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท (4) นมเปรี้ยวพร้อมดื่ม โยเกิร์ต (5) อาหารกึ่งสำเร็จรูปบรรจุภาชนะผนึก (บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป) (6) ยาป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือโรคพืช (7) ปุ๋ยเคมี (8) น้ำดื่มบรรจุภาชนะปิดผนึก (9) กระดาษชำระ กระดาษเช็ดหน้า (10) ไฟฉาย (11) ถ่านไฟฉาย (12) ยาสีฟัน (13) แปรงสีฟัน (14) ทราาย ทราายบรรจุถุง (15) อีฐบล็อก (16) เสื้อชูชีพ (17) เรือขนาดเล็กไม่เกิน 15 ที่นั่ง (18) รองเท้าบูทยาง (19) เครื่องนอน (20) ถังน้ำ (21) เครื่องสูบน้ำ (22) ผลิตภัณฑ์ยาแนวกันน้ำ (23) เทียนไข (24) ยารักษาโรค ในส่วนของยาแก้ปวดแก้ไข้ ยาแก้ท้องเสีย และยาสามัญประจำบ้าน

และสินค้าที่ต้องแจ้งต้นทุน และ/หรือราคา และ/หรือรายละเอียดการเปลี่ยนแปลงให้ทราบล่วงหน้า 15 วัน โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาต ได้แก่ (1) แชมพู (2) น้ำยาซักฟอกและผลิตภัณฑ์ล้างจาน (3) แบตเตอรี่รถยนต์ (4) ผ้าอนามัย (5) สายไฟฟ้า (6) เหล็กเส้นและเหล็กโครงสร้างรูปพรรณ (7) เหล็กแผ่น (8) กาแฟผงสำเร็จรูป (9) แป้งสาลี (10) การให้สิทธิในการเผยแพร่งานลิขสิทธิ์เพลงเพื่อการค้า (11) กระดาษทำลูกฟูก (12) กระดาษเหนียว (KRAFT PAPER) (13) ปูนซีเมนต์ (14) ยางรถจักรยานยนต์หรือยางรถยนต์ (15) รถจักรยานยนต์ รถยนต์นั่ง หรือรถยนต์บรรทุกเล็ก

ถือเป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่อให้การกำกับดูแลราคาสินค้า มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะนอกจากคณะกรรมการฯจะมีอำนาจควบคุมราคาสินค้าแล้ว ยังมีอำนาจกำกับดูแลในเรื่องมาตรฐาน ขนาด คุณภาพ ปริมาณและน้ำหนักที่แจ้งไว้ด้วย เพื่อที่จะมีให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบจากการขึ้นราคาสินค้าและค่าบริการ โดยไปลดคุณภาพหรือขนาดลงจากเดิม

และในกรณีจำเป็นรีบด่วน มาตรา 27 ได้ให้อำนาจประธานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมีอำนาจประกาศใช้มาตรการตามมาตรา 26 โดยมีต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการก่อนได้

เนื่องด้วยการประกาศใช้มาตรการตามมาตรา 26 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อควบคุมสินค้าหรือบริการนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและ

บริการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งมีขั้นตอนที่ต้องใช้เวลาพอสมควร และในบางกรณีที่มี เหตุการณ์ฉุกเฉิน จำเป็นต้องใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ทันทั่วถึงที่ กฎหมายจึงได้ให้อำนาจแก่ ประธานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ในอันที่จะใช้อำนาจของคณะกรรมการ กลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการในมาตรา 26 เป็นการชั่วคราวได้ แต่ทั้งนี้ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า

- (1) มีความจำเป็นรีบด่วนและลับ
- (2) ไม่สามารถเรียกประชุมคณะกรรมการได้ทันที

เมื่อประธานคณะกรรมการกลางฯ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 26 โดยการออกประกาศ แล้ว ก็จะต้องนำประกาศไปโฆษณาในราชกิจจานุเบกษาต่อไปตามมาตรา 25 วรรคสอง

และเมื่อได้ประกาศตามวรรคหนึ่งไปแล้ว ประธานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคา สินค้าและบริการจะต้องนำประกาศที่ได้ใช้อำนาจออกไปนั้น เสนอต่อคณะกรรมการกลางฯ เพื่อ พิจารณาให้ความเห็นชอบภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อคณะ กรรมการพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบ ก็ให้นำประกาศออกโฆษณาในราชกิจจานุเบกษาต่อไป แต่หาก คณะกรรมการไม่เห็นชอบ คณะกรรมการจะต้องประกาศยกเลิกประกาศนั้น แต่การยกเลิกไม่มี ผลกระทบกระเทือนต่อการที่ได้กระทำไปแล้วในระหว่างที่ใช้ประกาศนั้น

ประเด็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้น หากในกรณีประธานคณะกรรมการฯ ได้ใช้อำนาจตาม มาตรา 27 ประกาศกำหนดให้แจ้งรายการและราคาสินค้าหรือบริการควบคุม และห้ามมิให้ เปลี่ยนแปลงไปแล้ว แต่มิได้เสนอประกาศต่อคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาภายในกำหนดสามวันนับ แต่วันที่ถัดจากวันที่ลงประกาศ และต่อมาคณะกรรมการฯ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 26 โดย กำหนดให้แจ้งรายการและราคาสินค้าหรือบริการควบคุม และห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงเสียใหม่ จึงมี ปัญหาว่าประกาศที่ประธานคณะกรรมการฯ ใช้อำนาจตามมาตรา 27 จะสิ้นผลบังคับทันทีที่มีได้ ดำเนินการตามขั้นตอนหรือไม่ หากพิจารณาตามบทบัญญัติจะพบว่ากฎหมายกำหนดให้ต้องมีการ ประกาศยกเลิกและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นประกาศจึงยังน่าจะมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่า คณะกรรมการฯ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 25 วรรคสามในการพิจารณาทบทวนประกาศดังกล่าว และ บังคับใช้ประกาศฉบับใหม่ต่อไป โดยไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงการที่ได้กระทำไปแล้วในระหว่างที่ใช้ บังคับประกาศนั้น

#### 4.กำหนดให้แสดงราคาสินค้าหรือบริการ (มาตรา 28)

ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่าย หรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการ แสดงราคาสินค้าหรือบริการ ในการนี้คณะกรรมการอาจ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการไว้ด้วยก็ได้ ซึ่งเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการที่กว้างขึ้นจากเดิมที่การใช้มาตรการให้แสดงราคา จะใช้ได้กับสินค้าควบคุมเท่านั้น (เดิมบัญญัติไว้ในมาตรา 24 (3)) ส่วนตามกฎหมายใหม่ได้บัญญัติแยกมาตรการนี้ไว้โดยเฉพาะ โดยสามารถใช้ได้กับสินค้าหรือบริการทั่วไป เพราะสามารถกำหนดมาตรการให้แสดงราคาได้ แม้ไม่เป็นสินค้าหรือบริการควบคุม ซึ่งวิธีการหรือเงื่อนไขในปัจจุบัน ได้แก่ การทำให้ปรากฏซึ่งราคาค่าสินค้าหรือบริการต่อหน่วยด้วยวิธีการและในวัสดุใดก็ได้ อาจด้วยการเขียนหรือพิมพ์ แต่อย่างน้อยต้องมีเลขอารบิกปรากฏอยู่ด้วย ให้แสดงราคาไว้ที่สินค้าที่จำหน่ายหรือสถานที่ให้บริการ หรือบริเวณใกล้เคียงสินค้านั้น ต้องเห็นได้ชัดเจนและเปิดเผย เป็นต้น

การใช้อำนาจตามมาตรานี้ต้องกระทำเป็นประกาศ และประกาศมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดไปจากที่ระบุไว้ในประกาศ และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย โดยคณะกรรมการต้องพิจารณาทบทวนประกาศอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง หากหมดความจำเป็นให้คณะกรรมการประกาศเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการใช้อำนาจโดยไม่ชักช้า (มาตรา 28 วรรคสองให้นามาตรา 25 วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่มิได้บัญญัติให้นำวรรคสี่ (ประกาศมีอายุ 1 ปี) มาใช้บังคับด้วย) ดังนั้นประกาศจึงสามารถบังคับใช้ได้แม้เกิน 1 ปี

ประเด็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้น หากในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการไว้ในประกาศ ในลักษณะที่ห้ามจำหน่ายสูงกว่าราคาที่แสดงไว้ จะมีความรับผิดชอบอย่างไร

- หากไม่ใช่สินค้าหรือบริการควบคุม

การกำหนดข้อความในลักษณะดังกล่าวไม่น่าจะทำได้ เพราะเจตนารมณ์ของมาตรา 28 คือการแสดงราคาเท่านั้น มิใช่เรื่องการจำหน่าย เนื่องจากข้อความในลักษณะที่ห้ามจำหน่ายสูงกว่าราคาที่แสดงไว้ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติในการจำหน่าย ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในมาตรา 25 (3) ที่ต้องใช้กับสินค้าหรือบริการควบคุมเท่านั้น ดังนั้นหากมีการฝ่าฝืนในเรื่องดังกล่าว ก็อาจไม่สามารถลงโทษได้

- หากเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม

การกำหนดข้อความในลักษณะดังกล่าวทำได้หรือไม่ และการฝ่าฝืนโดยจำหน่ายในราคาที่สูงกว่าราคาที่แสดงไว้ จะเป็นความผิดตามบทบัญญัติมาตราใด ระหว่างมาตรา 28 ที่ระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตามมาตรา 40 ซึ่งสามารถเปรียบเทียบคดีได้ หรือเป็นความผิดตามมาตรา 25 (3) ที่ระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 37 แม้ในทางปฏิบัติจะใช้บทลงโทษของมาตรา 28 แต่ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดข้อความในลักษณะดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจของสองมาตรา คือมาตรา 25 (3) และมาตรา 28 ไว้ในประกาศเดียวกัน ซึ่งสามารถทำได้ เพราะเป็นอำนาจของคณะกรรมการทั้งสองมาตรา โดยเป็นการวางเงื่อนไขการจำหน่ายประกอบการให้แสดงราคาสินค้า โดยควรแยกบทลงโทษให้ต่างกัน คือหากมีการฝ่าฝืนในเรื่องของการไม่แสดงราคา จึงลงโทษตามมาตรา 28 ประกอบมาตรา 40 ที่สามารถเปรียบเทียบคดีได้ หากมีการจำหน่ายสินค้าเกินกว่าราคาที่แสดงก็ควรลงโทษตามมาตรา 25 (3) ประกอบมาตรา 37

#### **5.ห้ามมิให้ค้ากำไรเกินสมควร (จงใจทำให้ราคาต่ำหรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคา) (มาตรา 29)**

เป็นบทบัญญัติข้อห้าม ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายโดยตรง และให้อำนาจคณะกรรมการที่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าเป็นปั่นตลาด คือการทำให้ราคาต่ำหรือสูงเกินสมควร หรือปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมก่อน

ซึ่งปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการปั่นตลาดได้แก่ เพื่อทำให้คู่แข่งล้มเลิกธุรกิจ หรือกีดกันมิให้ผู้ประกอบการอื่นเข้ามาประกอบธุรกิจ เช่น ในกรณีที่มีผู้ผลิตหรือนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อแข่งขัน ผู้ที่ประกอบการอยู่แล้วอาจจะปั่นให้ราคาสินค้าตกต่ำ เพื่อยับยั้งการผลิตหรือการนำเข้า<sup>43</sup> หรือการตั้งราคาเพื่อฉวยโอกาสเอาเปรียบผู้บริโภคจากการเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด หรือค้ากำไรเกินควรจากการที่ผู้บริโภคไม่ทราบข้อมูลข่าวสาร หรือฉวยโอกาสจากเหตุการณ์ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นเป็นปัจจุบันทันด่วน เป็นต้น

การที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการฯ ก็เนื่องมาจากการปฏิบัติตามนัยของมาตรานี้ ตามกฎหมายเดิม (พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522) มีปัญหาในการตีความว่าอะไรคือราคาสูงเกินสมควร ต่ำเกินสมควร หรือ

<sup>43</sup> ไชยยศ เหมรัชตะ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดทางการค้า,



ปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้า ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่กำหนดไว้ชัดเจน พนักงานเจ้าหน้าที่มักใช้ดุลพินิจในการตีความทำให้เกิดการลักลั่นกันขึ้นในการปฏิบัติงาน ดังนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จึงได้ให้อำนาจคณะกรรมการในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าการทำให้ราคาสูงหรือต่ำเกินสมควรหรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการไว้ ซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่มีการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวแต่อย่างใด

โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ประกอบการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ดังต่อไปนี้

- กรณีราคาขายสูงเกินสมควร

1. ราคาสูงกว่าราคาของสินค้าชนิดเดียวกันที่ขายในบริเวณใกล้เคียง หรือในตลาดเดียวกัน

2. ราคาสูงกว่าราคาเดิมที่เคยขายเป็นอัตราเพิ่มขึ้น ไม่สอดคล้องกับต้นทุนที่เปลี่ยนแปลง

3. ราคาสูงกว่าราคากลางที่หน่วยราชการกำหนด

- กรณีราคาขายต่ำเกินสมควร

1. ราคาขายต่ำกว่าราคาต้นทุน

2. ราคาต่ำกว่าราคาของสินค้าชนิดเดียวกันที่ขายในบริเวณใกล้เคียง หรือในตลาดเดียวกัน

3. ราคาต่ำกว่าราคาเดิมที่เคยขายเป็นอัตราลดลงไม่สอดคล้องกับต้นทุนที่เปลี่ยนแปลงไป

- กรณีเกิดความปั่นป่วนซึ่งราคา

หมายถึงการทำให้ราคาเคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างรวดเร็วผิดปกติและเกิดผลกระทบต่อราคาสินค้าชนิดเดียวกันในตลาด ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจมองได้ว่า ความปั่นป่วนซึ่งราคานั้นเป็นผลซึ่งเกิดจากสาเหตุของการกระทำที่ทำให้ราคาสินค้าสูงหรือต่ำเกินสมควรนั่นเอง

## 6.ห้ามมิให้กักตุน ปฏิเสธ ประวิง การจำหน่ายสินค้าควบคุม (มาตรา 30)

เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้กระทำการใดๆที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งแยกได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ

### 1. ห้ามมิให้บุคคลใดกักตุนสินค้า

คำว่า “กักตุนสินค้า” หมายความว่าไม่ได้บัญญัติขานุญาตไว้ แต่จะเป็นความผิดได้ก็โดยเอาพฤติการณ์การกระทำเป็นเครื่องวินิจฉัยพิสูจน์ให้เห็นความผิด ซึ่งแยกได้เป็นสองกรณี

1.1 โดยมีสินค้าควบคุมไว้ในครอบครองเกินปริมาณที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา 25 (12)

ความผิดกรณีนี้จะเกิดได้ต่อเมื่อคณะกรรมการได้ออกประกาศโดยใช้อำนาจตามมาตรา 25 (12) ก่อนโดยบังคับให้ครอบครองสินค้าควบคุมไว้ในปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด เช่น ประกาศคณะกรรมการที่กำหนดให้ผู้ใดครอบครองน้ำมันปาล์มที่ใช้ปรุงอาหารได้ไม่เกินคนละ 100 กิโลกรัม เพื่อป้องกันการกักตุนและไม่ให้เกิดการขาดแคลน หากผู้ใดครอบครองเกินกว่า 100 กิโลกรัม ผู้นั้นก็จะมีฐานกักตุนสินค้า โดยครอบครองสินค้าเกินปริมาณที่กำหนด เป็นต้น

1.2 เก็บสินค้าควบคุมไว้ ณ สถานที่อื่นนอกจากสถานที่เก็บตามที่ได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 25 (5)

ความผิดกรณีนี้จะเกิดได้ต่อเมื่อคณะกรรมการได้ออกประกาศโดยใช้อำนาจตามมาตรา 25 (5) โดยการกักตุนสินค้าในลักษณะนี้จะต้องประกอบกับการกำหนดมาตรการให้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บ เพื่อให้ทราบว่าสินค้านั้นมีปริมาณอยู่เท่าใดและเก็บไว้ในสถานที่ใดบ้าง เช่น ประกาศคณะกรรมการกำหนดให้ผู้ครอบครองแจ้งปริมาณและสถานที่เก็บเหล็กเส้นไว้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุม กรณีหากผู้ครอบครองรายใดได้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บเหล็กเส้นไว้แล้วว่าได้เก็บไว้ ณ สถานที่ใด แต่ได้นำเหล็กเส้นบางส่วนหรือทั้งหมดไปเก็บไว้ ณ สถานที่อีกแห่งหนึ่ง ซึ่งไม่ได้แจ้งไว้ เพื่อหลีกเลี่ยงหรือซ่อนเร้นไม่ให้ทางราชการเข้าควบคุมได้ กรณีนี้เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบก็จะมีฐานกักตุนสินค้า โดยเก็บสินค้าควบคุมไว้ ณ สถานที่อื่นนอกจากสถานที่เก็บตามที่ได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และการนำไปเก็บไว้ที่อื่นผู้กระทำก็มีความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 อีกด้วย

## 2. ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายกำหนด

คือไม่นำสินค้าควบคุมที่มีไว้เพื่อจำหน่ายออกจำหน่าย หรือเสนอขายตามปกติ หรือปฏิเสธการจำหน่าย หรือประวิงการจำหน่าย หรือการส่งมอบสินค้าควบคุมโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การกักตุนสินค้าในลักษณะนี้จะเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นได้ทั้งการกระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยไม่ต้องมีประกาศกำหนดมาตรการของคณะกรรมการมาประกอบ ซึ่งต่างกับสองลักษณะแรกที่ได้กล่าวมาแล้ว

โดยมีองค์ประกอบของการกระทำความผิด ดังนี้

ผู้ที่จะกระทำความผิดมาตรานี้ได้จะเป็นผู้ใดก็ได้ ซึ่งมีสินค้าควบคุมไว้เพื่อจำหน่าย หากมีสินค้าควบคุมไว้เพื่อการอื่นย่อมไม่เข้ามาตรานี้ และกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด และต้องกระทำไปโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร ดังนั้นหากมีเหตุผลอันสมควรก็จะเป็นความผิดตามมาตรา

เช่น ผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมน้ำตาลทรายรายหนึ่ง ไม่ยอมจำหน่ายน้ำตาลทรายที่มีไว้เพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อ ทั้ๆที่ในร้านของตนก็มีน้ำตาลทรายในครอบครองจำนวนหนึ่ง ผู้จำหน่ายก็จะมีคามผิดฐานกักตุนสินค้าควบคุมโดยปฏิเสธการจำหน่ายน้ำตาลทราย

## 7.ห้ามมิให้หยุดให้บริการควบคุม (มาตรา 31)

บทบัญญัตินี้ได้แยกไว้ชัดเจนในส่วนของการควบคุม ซึ่งลักษณะของบริการนั้น ตามสภาพแล้วไม่อาจเกิดการกักตุนขึ้นได้เหมือนกับสินค้า จึงได้แยกมาตรานี้ออกมาเป็นกรณีเฉพาะของการให้บริการ ซึ่งจะต้องประกาศให้เป็นบริการควบคุมก่อนจึงจะเข้าข้อห้ามของมาตรานี้ เช่น ได้ประกาศกำหนดให้บริการรับฝากสินค้าหรือบริการให้เช่าสถานที่เก็บสินค้า เป็นบริการควบคุม หากผู้ประกอบการในบริการดังกล่าวหยุดให้บริการตามปกติ หรือปฏิเสธการให้บริการ หรือประวิงการให้บริการ โดยไม่มีเหตุอันสมควรแล้ว ผู้ประกอบการนั้นก็มีความผิดฐานหยุด หรือปฏิเสธ หรือประวิงการให้บริการโดยไม่มีเหตุอันสมควร แล้วแต่กรณี

### 3.3.1.4 การบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นบทบัญญัติทั้งที่มีสภาพบังคับในตัวเอง และขาดสภาพบังคับในตัวเอง กล่าวคือในบทบัญญัติบางมาตรา แม้จะมีการ



3) เลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน รองประธานกรรมการ

4) เลขานุการ กรรมการและเลขานุการ

2. ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 4 คนแต่ไม่เกิน 8 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยต้องแต่งตั้งจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ

และคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือ กกร. มีอำนาจหน้าที่ใน  
ทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ดังต่อไปนี้

1. ประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 24 ในเรื่องนี้เป็นอำนาจเฉพาะของกกร. เท่านั้น

2. กำหนดมาตรการที่ใช้สำหรับสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 25 เมื่อประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าควบคุมตามมาตรา 24 แล้ว คณะกรรมการก็มีอำนาจในการกำหนดมาตรการต่างๆเพื่อใช้กับสินค้าหรือบริการควบคู่กัน ตามเหตุผลและความจำเป็น เช่น การกำหนดราคาซื้อ หรือราคาจำหน่าย เพื่อให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือกำหนดให้ผู้จำหน่าย จำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด กำหนดให้แจ้งปริมาณ หรือสถานที่เก็บ จัดให้มีการปันส่วนการซื้อหรือการจำหน่าย เป็นต้น

3. สั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมแจ้งข้อเท็จจริงตามมาตรา 26 ในเรื่องนี้เป็นอำนาจเฉพาะของกกร. เท่านั้น ที่จะสั่งโดยออกเป็นประกาศให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่าย ผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม แจ้งข้อเท็จจริงต่างๆ เช่น ชื่อ ราคาจำหน่าย มาตรฐาน คุณภาพ ขนาด ปริมาณ ชื่อวัตถุดิบเป็นส่วนประกอบ เป็นต้น

เมื่อได้แจ้งแล้ว กกร.อาจห้ามมิให้จำหน่ายในลักษณะแตกต่างไปจากรายการที่ได้แจ้งไว้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเลขานุการตามระเบียบที่กกร.กำหนด

4. ให้ความเห็นชอบประกาศที่ออกตามมาตรา 27 เป็นการให้อำนาจประธานกรรมการที่จะใช้อำนาจตามมาตรา 25 หรือมาตรา 26 ไปพลางก่อนได้ สำหรับกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนและลับ และจะเรียกประชุมคณะกรรมการให้ทันท่วงทีมิได้

โดยอำนาจตามมาตรา 25 เป็นของทั้งกกร. และกจร. ส่วนอำนาจตามมาตรา 26 เป็นของกกร.เท่านั้น

5. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการตามมาตรา 28

6. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการตามมาตรา 29 วรรคสอง

7. กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามมาตรา 33 ซึ่งในเรื่องการจ่ายเงินสินบนหรือเงินรางวัลที่อยู่ในอำนาจคณะกรรมการ มีดังนี้

ก. กรณีจับของกลางได้ แต่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ให้ส่งจ่ายจากเงินสุทธิค่าขายของกลางที่ตกเป็นของแผ่นดิน

ข. กรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดและได้มีการเปรียบเทียบปรับ ให้ส่งจ่ายจากจำนวนเงินค่าปรับ

ซึ่งทั้งสองกรณีคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดระเบียบการส่งจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลได้

8. เข้ากำกับดูแลและสั่งการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การผลิต หรือการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมมีเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน ในกรณี กกร. อาจมอบหมายให้ กจร. เลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการแทนก็ได้

ในเรื่องนี้เป็นอำนาจเฉพาะของกกร. เท่านั้น ซึ่งอาจจะเป็นการกำหนดนโยบายของการกำกับดูแลหากเกิดปัญหาในเรื่องสินค้าหรือบริการควบคุม ผู้บริโภคอาจได้รับผลกระทบ จึงบัญญัติให้มีอำนาจไว้ในกฎหมายเพื่อให้เป็นหน้าที่ทั่วไปของกรมการค้าภายในที่จะต้องเข้าไปดำเนินการ เช่น หากมีเหตุการณ์ใดๆเกิดขึ้น ทำให้สินค้าหรือบริการควบคุมใดเกิดการขาดแคลน เช่น น้ำท่วม กกร. ก็สามารถใช้อำนาจเข้ากำกับดูแลและสั่งการเพื่อให้การผลิตหรือการจำหน่ายของผู้ประกอบธุรกิจดำเนินไปอย่างเต็มกำลังความสามารถ เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง แต่จะดำเนินการได้เฉพาะกับสินค้าหรือบริการควบคุมเท่านั้น และในการนี้ กกร. อาจมอบหมายให้ กจร. เลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการแทนได้

ซึ่งกฎหมายเดิม มาตรา 8 (2) ได้บัญญัติว่า “เข้าควบคุมหรือดำเนินการ เพื่อให้การผลิตหรือจำหน่ายสินค้ามีเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน” แต่ตามกฎหมายใหม่ มาตรา 9 (8) ได้มีการแก้ไขถ้อยคำเสียใหม่เป็น “เข้ากำกับดูแลและสั่งการเท่าที่จำเป็น” เพื่อมิให้เน้น



2. ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คนแต่ไม่เกิน 9 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง โดยต้องแต่งตั้งจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามเป็นกรรมการ\*

และคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือ กจร. มีอำนาจหน้าที่ในจังหวัดนั้นๆ ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติการตามมาตรา 25 มาตรา 27 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 29 วรรคสอง และมาตรา 33

คณะกรรมการจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือ กจร. ไม่มีอำนาจในการประกาศให้สินค้าหรือบริการใด เป็นสินค้าหรือบริการควบคุม ดังนั้นหากคณะกรรมการจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พิจารณาเห็นว่าสินค้าหรือบริการใด ควรจะควบคุม ทำได้เพียงทำเรื่องเสนอคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้คณะกรรมการกลางฯดำเนินการต่อไป

เมื่อ กจร. ได้ประกาศให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 24 แล้ว กจร. ก็มีอำนาจกำหนดมาตรการในการควบคุมสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 25 ได้ เช่น กำหนดราคาจำหน่ายสูงสุด ให้แจ้งปริมาณหรือสถานที่เก็บสินค้า เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจตามมาตรา 25 มาตรา 27 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 29 วรรคสอง และมาตรา 33 มีลักษณะเช่นเดียวกับที่กล่าวไว้ในกจร.

2. พิจารณาเรื่องที่มีการร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายเนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบต่อราคา โดยจะพิจารณาเฉพาะที่มีการร้องเรียนผ่านสำนักงาน กจร. เท่านั้น (มาตรา 17 (2))

3. เชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น มีลักษณะเช่นเดียวกับที่กล่าวไว้ในกจร.

4. ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งของกจร. และปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กจร. มอบหมาย

---

\* ระเบียบกจร.ว่าด้วยการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ กจร. พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 28 กันยายน 2542



การปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งของกรร. เนื่องจากกรร.เป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่ทั่วราชอาณาจักร ดังนั้นกฎหมายจึงต้องบัญญัติให้กรร.ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งของกรร.

การปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กรร. มอบหมาย เช่น กรณีเข้ากำกับดูแลและสั่งการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การผลิตหรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมมีพอเพียงแก่ความต้องการของประชาชน (มาตรา 9 (8))

และการใช้อำนาจตามวรรคหนึ่งของ กรร. จะขัดหรือแย้งกับกรณีที่ กรร. กำหนดตามมาตรา 9 ไม่ได้ เช่น กรร.ออกประกาศกำหนดให้ผู้จำหน่ายน้ำตาลทรายทั่วราชอาณาจักรแจ้งปริมาณและสถานที่เก็บน้ำตาลทรายในครอบครอง การที่กรร.บางจังหวัดออกประกาศว่าผู้จำหน่ายน้ำตาลทรายในจังหวัดนั้นไม่ต้องแจ้งปริมาณและสถานที่เก็บน้ำตาลทรายในครอบครอง ดังนี้ไม่สามารถทำได้ เพราะประกาศของกรร.ไปขัดแย้งกับประกาศของกรร.ที่มีผลบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร

### 3.3.1.4.1.3 สำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

สำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ประกอบด้วยสำนักงานในส่วนกลางและส่วนจังหวัด ดังนี้

ก. สำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือ สำนักงานกรร.

ตั้งขึ้นในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ โดยมีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นเลขาธิการ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน เนื่องจากในการปฏิบัติงานของกรร. จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ดำเนินการด้านธุรการ การประสานงาน การดำเนินการประชุม การศึกษาวิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ติดตามความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าหรือบริการควบคุม ฯลฯ กฎหมายจึงกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานกรร. เพื่อปฏิบัติงานดังกล่าว โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินงานธุรการของ กรร. และคณะอนุกรรมการ และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานกับ กรร.

2. ศึกษา วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ราคาและการประกอบธุรกิจ รวมทั้งเสนอโครงการ แผนงานหรือมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและบริการต่อกร.

เนื่องจากในการจะกำหนดให้สินค้าหรือบริการใด เป็นสินค้าหรือบริการควบคุม ตลอดจนการกำหนดมาตรการต่างๆในการควบคุมนั้น จะต้องมึหน่วยงานที่คอยวิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการนั้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นข้อมูลให้กับกร. ในการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

3. ติดตามความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าหรือบริการ ควบคุม และสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ แล้วรายงานต่อ กร.

ในกรณีที่สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้ว ในการนี้จะต้องมีหน่วยงานคอยติดตามดูแลความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าหรือบริการควบคุมอยู่ตลอดเวลา ตลอดจนต้องคอยสอดส่องดูแลให้ผู้ประกอบการธุรกิจปฏิบัติตามมาตรการที่ได้วางไว้ เมื่อได้ผลเป็นประการใดก็ให้รายงานต่อ กร. ทั้งนี้เพื่อ กร. จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอันจะเป็นข้อมูลในการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง

4. รับเรื่องที่มีการร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบต่อราคา

ราคาสินค้าหรือบริการนั้น อาจมีการกระทำของบุคคลใดที่มีผลให้กระทบกระเทือนต่อราคา เช่น ฉกฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้าหรือบริการ กดราคาซื้อขายสินค้าให้ต่ำกว่าปกติ หรือกักตุนสินค้า ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้มีผลกระทบต่อราคาจำหน่าย ทำให้ราคาสูงหรือต่ำเกินสมควร หรือทำให้เกิดการปั่นป่วนซึ่งราคา ดังนั้นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการกระทำดังกล่าวสามารถร้องเรียนได้ผ่านทางสำนักงาน กร. (หากในต่างจังหวัดสามารถร้องเรียนได้ที่สำนักงาน กร.) ซึ่งสำนักงานกร. จะรับเรื่องไว้และพิจารณาในเบื้องต้น ตลอดจนจัดส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานต่อกร.ต่อไป

5. กำหนดระเบียบเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน กร.

ในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานกร.นั้น มีอำนาจหน้าที่จะต้องปฏิบัติหลายประการ ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานตลอดจนให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องวางระเบียบในการปฏิบัติงานของสำนักงานกร.ให้ชัดเจน

6. ปฏิบัติการตามประกาศ ระเบียบ และมติของ กกร. และปฏิบัติการอื่นตามที่ กกร. มอบหมาย

เช่น กกร. มีประกาศกำหนดให้ผู้จัดจำหน่ายแจ้งปริมาณและสถานที่เก็บสินค้า ควบคุม โดยให้แจ้ง ณ สำนักงานกกร. ดังนั้นสำนักงานกกร. ก็ต้องดำเนินการรับเรื่องการแจ้งจากผู้จำหน่ายแล้วรวบรวมรายงานเสนอต่อกกร. ต่อไป หรือกกร. มอบหมายให้สำนักงาน กกร. ติดตามความเคลื่อนไหวของสินค้าใดสินค้าหนึ่งซึ่งสื่อเค้าว่าจะมีการกักตุน หากได้ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการกักตุนจริงก็อาจจะต้องดำเนินการกำหนดให้เป็นสินค้าควบคุม และกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนต่อไป เป็นต้น

ในการจัดตั้งสำนักงานกกร.ในกรมการค้าภายในนั้น เนื่องจากไม่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานกกร. ขึ้นเป็นเอกเทศจึงไม่มีอัตรากำลังโดยตรงที่จะปฏิบัติงาน แต่ใช้กำลังเจ้าหน้าที่ต่างๆในกรมการค้าภายในมาปฏิบัติงาน เช่น สำนักงานตรวจสอบและปฏิบัติการ กองรักษาสิทธิประโยชน์ ผู้บริโภค กองนิติการ เป็นต้น ทำให้การทำงานที่อาจยังไม่เต็มที่เท่าที่ควร เพราะเปรียบเสมือนต้องสวมหมวกสองใบในการทำงาน

**ข. สำนักงานคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือ สำนักงาน กจร.**

ตั้งขึ้นในทุกจังหวัด มีพาณิชย์จังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงาน เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน เนื่องจากในการปฏิบัติงานของกจร. ต้องมีหน่วยงานที่ดำเนินงานด้านธุรการ การประสานงาน การดำเนินการประชุม การศึกษา วิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ติดตามความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าหรือบริการควบคุมในเขตท้องที่ของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินงานธุรการของ กจร. และคณะอนุกรรมการซึ่ง กจร. แต่งตั้ง และทำหน้าที่ประสานงานกับ กกร.

2. ปฏิบัติการตามมาตรา 16 (2) (3) และ (4) ในเขตจังหวัดนั้นแล้วเสนอต่อ กจร.

2.1 การปฏิบัติตามมาตรา 16 (2) เป็นกรณีที่สำนักงานกจร.ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับราคาสินค้าหรือบริการ ราคาและการประกอบธุรกิจ รวมทั้ง

เสนอโครงการ แผนงานหรือมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและบริการ ในเขตจังหวัดนั้น แล้วเสนอต่อ กจร. เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นข้อมูลให้กับกจร. เพื่อจะกำหนดให้สินค้าหรือบริการใด เป็นสินค้าหรือบริการควบคุม ตลอดจนการกำหนดมาตรการต่างๆ แม้ว่ากจร.จะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมก็ตาม แต่การที่กฎหมายมอบอำนาจหน้าที่ให้กับสำนักงานกจร. ในการศึกษา วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับราคาสินค้าหรือบริการแล้วเสนอต่อ กจร. ก็เพื่อเป็นการช่วยเหลือสำนักงานกจร. เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในจังหวัดอื่นๆ เพื่อการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

2.2 การปฏิบัติตามมาตรา 16 (3) เป็นกรณีที่สำนักงานกจร.ติดตามความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าหรือบริการ ควบคุม และสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ แล้วรายงานต่อ กจร. ลักษณะของอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงานกจร.

2.3 การปฏิบัติตามมาตรา 16 (4) เป็นกรณีที่สำนักงานกจร.รับเรื่องที่มีการร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบต่อราคาสินค้าลักษณะของอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงานกจร.

3. กำหนดระเบียบเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน กจร. ลักษณะของอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงานกจร.

4. ปฏิบัติการตามประกาศ ระเบียบ และมติของ กจร. และ กจร. และปฏิบัติการอื่นตามที่ กจร. มอบหมาย

เช่น ในกรณีที่กจร. ออกประกาศให้มีผลบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร โดยกำหนดให้ผู้จำหน่ายน้ำตาลทรายแฉ่งปริมาณและสถานที่เก็บน้ำตาลทรายไว้ในครอบครอง โดยกำหนดสถานที่ให้แฉ่งคือ ผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่กทม. ให้แฉ่งสำนักงานกจร. ส่วนผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดอื่นก็ไปแฉ่ง ณ สำนักงานกจร. ของจังหวัดนั้น กรณีนี้สำนักงานกจร.ก็ต้องปฏิบัติตาม คือการเป็นผู้ดำเนินการรับแฉ่งปริมาณและสถานที่เก็บน้ำตาลทรายของผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดของตน ส่วนการปฏิบัติตามประกาศของกจร. ก็เช่นกัน

ในการจัดตั้งสำนักงานกจร. นั้น เนื่องจากไม่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานกจร. ขึ้นเป็นเอกเทศจึงไม่มีอัตรากำลังโดยตรงที่จะปฏิบัติงาน ดังนั้นพาณิชย์จังหวัดในฐานะหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชา จึงต้องออกระเบียบเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดโครงสร้างและตัวบุคคล ตลอดจนหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการต่างๆในการปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องใช้อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่

ในส่วนของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดมาปฏิบัติงานในสำนักงานจร. ทำให้การทำหน้าที่อาจยังไม่เต็มที่เท่าที่ควร

#### 3.3.1.4.1.4 พนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่คือ ข้าราชการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีสองลักษณะคือ<sup>44</sup>

**ลักษณะที่หนึ่ง** พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในทุกท้องที่ ที่ว่าราชอาณาจักร ได้แก่

1. ผู้ตรวจราชการกระทรวงพาณิชย์
2. ที่ปรึกษาการ กระทรวงพาณิชย์
3. ที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงพาณิชย์
4. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป สังกัดกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
5. นายตรวจมาตราซ่ง ตวง วัด สังกัดกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

**ลักษณะที่สอง** พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจภายในท้องที่ หรือเขตอำนาจของตน ได้แก่

1. นายอำเภอ
2. ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ
3. ปลัดอำเภอ
4. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 สังกัดกระทรวงพาณิชย์ที่ปฏิบัติหน้าที่ใน

ราชการส่วนภูมิภาค

---

<sup>44</sup> พาณิชย์, กระทรวง. ประกาศเรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542, 27 เมษายน 2542.

5. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 สังกัดกระทรวงพาณิชย์ที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนกลางซึ่งปฏิบัติงานประจำอยู่ในต่างจังหวัด

โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

1. มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ แจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือให้ส่งบัญชี ทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา แต่ในกรณีที่ให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานเกี่ยวกับต้นทุน สูตร หรือส่วนประกอบของสินค้าหรือบริการอื่นที่มีใช้สินค้าหรือบริการควบคุมต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเลขาธิการหรือประธาน กจร. ก่อน

โดยในส่วนของกรให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานเกี่ยวกับต้นทุน สูตร หรือส่วนประกอบของสินค้าหรือบริการอื่นที่มีใช้สินค้าหรือบริการควบคุม ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเลขาธิการหรือประธาน กจร. ก่อน เพื่อจำกัดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะเป็นความลับของผู้ประกอบธุรกิจ เพราะหากรั่วไหลไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ แต่หากทางราชการมีความจำเป็นที่จะต้องทราบข้อมูลเหล่านั้น เพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา กฎหมายก็ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีเหตุผลและความจำเป็น โดยยื่นเรื่องราวเป็นหนังสือต่อเลขาธิการหรือประธานกจร. แล้วแต่กรณีเพื่อให้พิจารณาขึ้นหนึ่งก่อน หากเลขาธิการหรือประธานกจร. เห็นว่ามีความจำเป็นจริงก็จะอนุญาตเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือเรียกในกรณีเช่นนี้ได้

ในการมีหนังสือเรียกบุคคล หรือให้ส่งบัญชี ทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานใดสามารถใช้ได้กับสินค้าหรือบริการทั่วไปได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมก่อน ทั้งนี้เพราะมาตรา 18 (1) ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ “ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการทั่วไปด้วย เช่น มาตรา 16 (2), 24, 28, 29

2. เข้าไปในสถานที่ทำการ สถานที่ผลิต สถานที่จำหน่าย สถานที่รับซื้อ สถานที่เก็บสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจหรือของบุคคลใด หรือสถานที่อื่นที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือเข้าไปในยานพาหนะของบุคคลใด หรือสิ่งเจ้าของหรือผู้ควบคุมยานพาหนะให้หยุด หรือจอดเพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเพื่อตรวจค้นและยึดพยานหลักฐานหรือทรัพย์สินที่อาจจับได้ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือจับกุมผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนมาตรา 30 (การกักตุนสินค้าควบคุม) หรือมาตรา 31 (หยุดให้บริการควบคุมหรือปฏิเสธหรือประวิงการให้บริการควบคุมโดยไม่มีเหตุอันสมควร) โดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) เมื่อปรากฏความผิดซึ่งหน้ากำลังกระทำในสถานที่ หรือยานพาหนะ

(ข) บุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ขณะที่ถูกไล่จับหนีเข้าไปหรือมีเหตุอันแน่นแฟ้นควรสงสัยว่าได้ซุกซ่อนอยู่ในสถานที่ หรือยานพาหนะ

(ค) เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าพยานหลักฐานหรือทรัพย์สินที่อาจจับได้ตามพระราชบัญญัตินี้อยู่ในสถานที่หรือยานพาหนะ ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่า เนื่องจากการเน้นซ้ำกว่าจะเอาหมายค้นมาได้ พยานหลักฐานหรือทรัพย์สินจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลายหรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม

(ง) เมื่อผู้จะต้องถูกจับเป็นเจ้าของสถานที่ หรือยานพาหนะและการจับนั้นไม่มีหมายจับหรือจับได้โดยไม่ต้องมีหมาย

ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง หรือเรียกบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นจากผู้ประกอบธุรกิจ เจ้าของหรือผู้ควบคุมยานพาหนะ หรือจากบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง ตลอดจนสั่งให้บุคคลดังกล่าวซึ่งอยู่ในสถานที่หรือยานพาหนะนั้นปฏิบัติตามหน้าที่จำเป็น

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติจะเห็นว่า การเข้าไปตรวจสอบในสถานที่หรือยานพาหนะ ไม่จำกัดเฉพาะสินค้าหรือบริการควบคุมเท่านั้น เพราะพระราชบัญญัตินี้มิได้ใช้บังคับกับสินค้าควบคุมตามมาตรา 24 เท่านั้น ยังใช้บังคับกับสินค้าทั่วไปอีกด้วย เช่น มาตรา 16 (2), 28, 29

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบในสถานที่หรือยานพาหนะแล้ว สามารถสอบถามข้อเท็จจริง หรือเรียกบัญชีหรือเอกสารต่างๆจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ควบคุมยานพาหนะ ตลอดจนสั่งให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติตามหน้าที่จำเป็น เช่น ให้ออกจากยานพาหนะนั้น เพื่อมิให้เคลื่อนย้ายพาหนะขณะตรวจสอบได้ เป็นต้น

และเมื่อกฎหมายนี้มีเจตนารมณ์เพื่อจะรักษาประโยชน์ของผู้บริโภคและป้องกันมิให้ราคาสินค้าและค่าบริการต่างๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควรอันจะกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ จึงต้องมีการดำเนินการที่รวดเร็วแรงด่วนและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับสินค้าหรือเอกสารที่เป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิดอาจถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลายหรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพจากเดิมไปโดยง่าย หากจะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจค้นในทีรโหฐานโดยต้องมีหมายค้นจากศาลก่อน จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามกฎหมาย ดังนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการจึงบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจค้นและยึดพยานหลักฐานหรือทรัพย์สินที่อาจจับได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น เมื่อเข้าเหตุตามมาตรา 18 (ก) (ข) (ค) (ง)

3. ในกรณีที่มีหลักฐานชัดเจนเป็นที่เชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนมาตรา 30 หรือมาตรา 31 ให้มีอำนาจกัก อายัด หรือยึดสินค้า ยานพาหนะ เอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด แต่การยึดสินค้า ยานพาหนะ เอกสารหรือหลักฐานต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก ประธานคณะกรรมการก่อน

### 3.3.1.4.2 กระบวนการและขั้นตอนบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อได้มีการประกาศให้สินค้าใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้ว และกำหนดมาตรการใดๆเพื่อบังคับใช้กับสินค้าหรือบริการควบคุม เช่น ให้ปิดป้ายแสดงราคาจำหน่ายปลีก ห้ามจำหน่ายเกินราคาขึ้นสูง เป็นต้น หรือกำหนดมาตรการให้ใช้กับสินค้าหรือบริการทั่วไป เช่น การให้ปิดป้ายแสดงราคาจำหน่ายปลีก หากพนักงานเจ้าหน้าที่พบการฝ่าฝืนด้วยตนเอง หรือเข้าตรวจสอบจากการร้องเรียนและพบว่ามีกรณีจริง ก็จะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ซึ่งโทษตามกฎหมายฉบับนี้ทั้งหมดเป็นโทษทางอาญาที่ต้องดำเนินการทางศาล หรือสามารถเปรียบเทียบปรับได้

โดยผู้นำจับมีสิทธิได้รับเงินสินบน\* ส่วนผู้จับกุมมีสิทธิได้รับรางวัลนำจับ\*\* ซึ่งมีหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามกฎหมาย ดังนี้

1. กรณีมีการจับกุมผู้กระทำความผิด เมื่อพนักงานอัยการร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายจากเงินสุทธิค่าของกลาง หรือในกรณีไม่ริบของกลางให้ส่งจ่ายจากเงินค่าปรับที่ได้ชำระต่อศาล
2. กรณีที่จับของกลางได้ แต่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งจ่ายจากจำนวนเงินสุทธิค่าขายของกลางตามระเบียบที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 25, 30 ตามแต่กรณี
3. กรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดและได้มีการเปรียบเทียบให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งจ่ายจากจำนวนเงินค่าปรับตามระเบียบที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 25, 30 ตามแต่กรณี และมีอัตราการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ดังนี้

---

\* เงินสินบน คือเงินค่าตอบแทนที่ให้แก่วุฒิบงกงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิด

\*\* เงินรางวัล คือเงินค่าตอบแทนที่ให้แก่วุฒิบงกงานเจ้าหน้าที่ผู้จับกุมผู้กระทำความผิด



1. จ่ายเงินสินบนแก่ผู้นำจ้บร้อยละ 25
2. จ่ายเงินรางวัลแก่ผู้นำจ้บร้อยละ 30
3. กรณีไม่มีผู้นำจ้บ จ่ายเงินรางวัลแก่ผู้จ้บร้อยละ 30
4. กรณีที่ผู้นำจ้บหรือผู้จ้บฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีหลายคน จ่ายเงินสินบนหรือเงินรางวัลแก่บุคคลในฝ่ายนั้นคนละเท่าๆกัน

### 3.3.1.4.3 มาตรการเยียวยาแก้ไขและโทษ

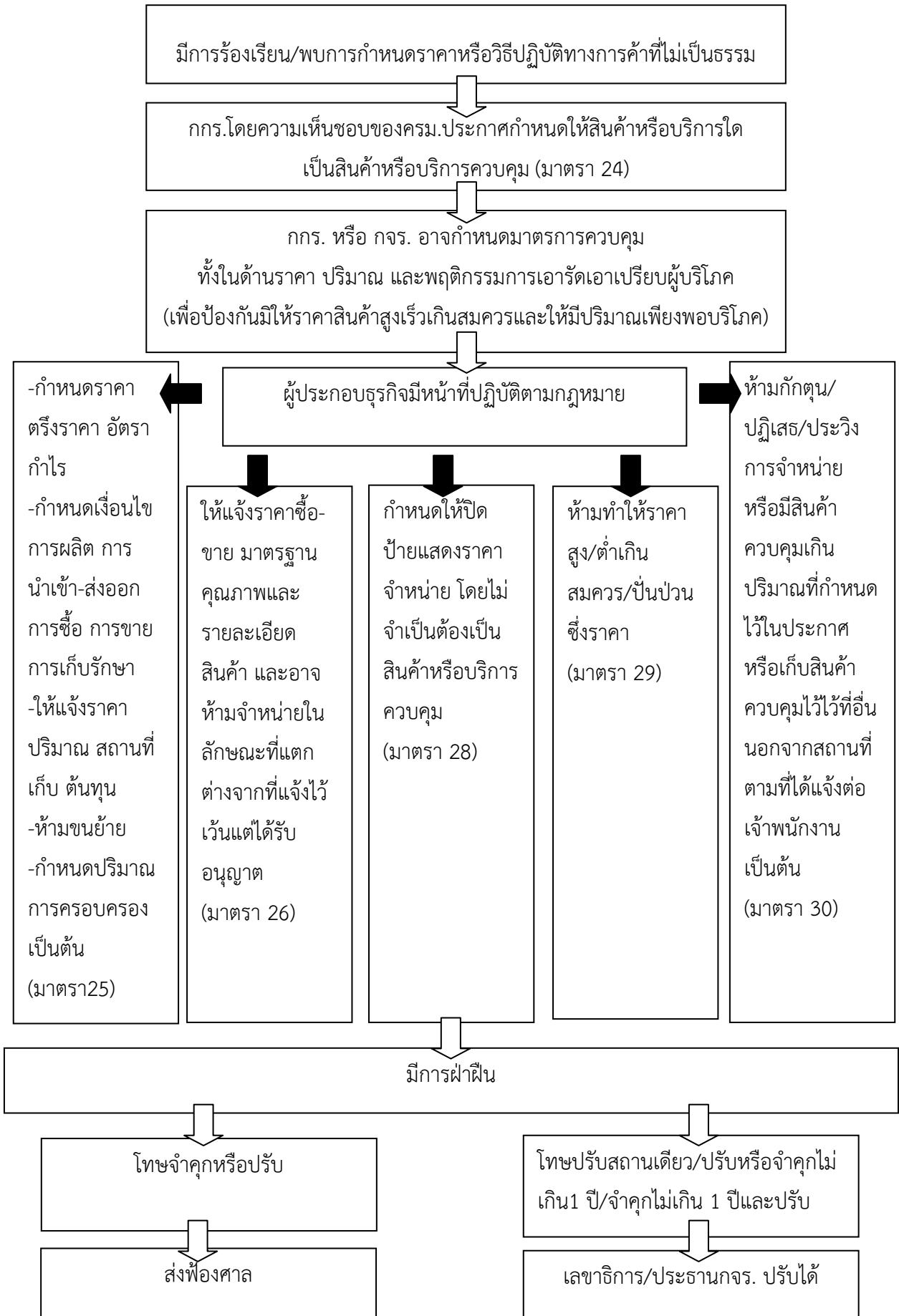
การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติเหล่านี้จะต้องรับโทษทางอาญา ซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งมีอัตราโทษสูงต่ำแตกต่างกันออกไปตามฐานความผิด บทบัญญัติส่วนใหญ่เป็นการห้ามการกระทำการที่มีความเคร่งครัด ถือว่าเป็นความผิดเด็ดขาดเมื่อมีการพิสูจน์ว่าได้มีการกระทำหรืองดเว้นกระทำเกิดขึ้นก็ถือว่าเป็นความผิดทันที แต่ในบางบทบัญญัติมีความยืดหยุ่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเหตุตามสมควรได้ เช่น ในเรื่องของการทำให้ราคาสินค้าหรือบริการ สูงหรือต่ำเกินสมควร หรือปั่นป่วนซึ่งราคา เป็นต้น

นอกจากนี้ในบางฐานความผิด สามารถให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ หรือมอบหมายให้คณะอนุกรรมการ เลขาธิการ ประธานกจร. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเปรียบเทียบแทนได้ ซึ่งเป็นกรณีฐานความผิดดังต่อไปนี้

- กรณีมีโทษปรับสถานเดียว คือความผิดฐานไม่แสดงราคาหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา 28
- กรณีมีโทษปรับหรือโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี คือความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกของพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรา 18 (1), การขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตาม 18 (2), (3) หรือมาตรา 21, การไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 19
- กรณีมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีและปรับ คือความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามประกาศ โดยไม่แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บตามมาตรา 25, ไม่แจ้งชื่อ ราคา มาตรฐานส่วนประกอบของสินค้าหรือบริการควบคุมตามที่ เป็นอยู่ในวันที่กำหนดต่อเลขาธิการตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง

หากมีการชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบและภายในเวลาที่กำหนด คดีเป็นเสร็จเด็ดขาด แต่หากผู้ต้องหาไม่ยอมเปรียบเทียบหรือไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลาที่กำหนด จะต้องดำเนินคดีต่อไป ส่วนความผิดฐานอื่นๆ นอกจากนี้ จะต้องดำเนินคดีในศาลเท่านั้น ไม่สามารถเปรียบเทียบปรับได้

ภาพที่ 3.1 การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ



ตารางที่ 9 ตัวอย่างการดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิด (ไขไก่)

พฤติกรรมการกระทำ ความผิด	ฐานความผิด/ข้อหา	อัตราโทษ	อายุความ
ไม่แสดงราคาจำหน่าย สินค้า	ไม่แสดงราคาจำหน่ายปลีกไข ไก่ ตามบัญชี ก.ข้อ 8 ตาม ประกาศ กกร. เรื่อง การ แสดงราคาสินค้าและค่า บริการ ปี 2554 ลงวันที่ 2 ก.พ. 54 (มาตรา 28)	ปรับไม่เกิน 10,000 บาท (มาตรา 40)	1 ปี
แสดงราคาจำหน่าย สินค้าไม่ตรงกับราคา ที่จำหน่าย (ยกเว้น จำหน่ายต่ำกว่าราคา ที่แสดง)	แสดงราคาจำหน่ายไขไก่ ไม่ ตรงกับราคาจำหน่าย เป็น การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ตามข้อ 11 ตามประกาศ กกร. ลงวันที่ 2 ก.พ. 54 (มาตรา 28)	ปรับไม่เกิน 10,000 บาท (มาตรา 40)	1 ปี
จำหน่ายสินค้าสูงกว่า ราคาที่กำหนด	ปัจจุบันมีเพียงน้ำตาลทราย ที่ มีการกำหนดราคาจำหน่าย (มาตรา 25)	จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับ ไม่เกิน 100,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 37)	10 ปี
จำหน่ายสินค้าสูงเกิน สมควร	จงใจทำให้ราคาไขไก่สูงเกิน สมควร (มาตรา 29)	จำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือ ปรับไม่เกิน 140,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 41)	10 ปี
กักตุนสินค้าหรือปฏิเสธ การจำหน่าย หรือประวิง การจำหน่ายหรือการส่ง มอบสินค้าควบคุม	ไม่นำไขไก่ออกจำหน่ายหรือ เสนอขายตามปกติ ปฏิเสธ หรือประวิงการจำหน่าย โดย ไม่มีเหตุผลอันสมควร (มาตรา 30)	จำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือ ปรับไม่เกิน 140,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 41)	10 ปี

### 3.3.2 หน่วยงานกับมาตรการกำกับดูแลราคาสินค้าไข่ไก่

ในปัจจุบันกระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าภายในได้ประกาศให้สินค้าไข่ไก่เป็นสินค้าควบคุม และมีการบังคับใช้มาตรการทั้งในทางกฎหมายและในทางบริหารเพื่อแทรกแซงราคาสินค้า เพื่อแก้ปัญหาความผันผวนของราคาสินค้าไข่ไก่และเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นการกระทำที่บิดเบือนกลไกตลาด ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักทางเศรษฐศาสตร์ที่เชื่อว่ากลไกราคาเป็นสิ่งที่ดีที่สุดใน การขับเคลื่อนราคาสินค้า อันจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีหน่วยงานและมาตรการแทรกแซง เพื่อควบคุมราคาสินค้าไข่ไก่ ดังนี้

#### 3.3.2.1 คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์

##### ก. ความเป็นมาของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์

คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ หรือ Egg Board เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นจากมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2549 โดยได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 ซึ่งมีผลบังคับใช้ถัดจากวันที่มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ 2 กันยายน 2549 กำหนดให้มีการคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์” เพื่อพิจารณาการพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบ และกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาคูสมรรถเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ทางปฏิบัติคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่แทนคณะกรรมการนโยบายไข่ไก่แห่งชาติ ที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 100/2547 เพื่อบริหารจัดการไข่ทั้งระบบ

โดยคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ หรือ Egg Board มีต้นแบบจากสหราชอาณาจักร

บทบาทสำคัญของ Egg Board คือความพยายามสร้างความสมดุลของอุปสงค์อุปทานในธุรกิจไข่ไก่ เพื่อช่วยให้มีปริมาณไข่ไก่ออกสู่ตลาดในปริมาณที่เหมาะสม และเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ไม่ให้ประสบปัญหาไข่ไก่ราคาตกต่ำ โดย Egg Board จะใช้วิธีขอความร่วมมือจากผู้ประกอบการหรือเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ เนื่องจากไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะไปบังคับได้ แต่อย่างไรก็ตามมติดังกล่าวก็ถูกนำไปบังคับใช้ จนนำไปสู่ปัญหาการควบคุมปริมาณพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่ ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อ 3.3.2.1.2 สถานะและผลทางกฎหมาย

## ข. องค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ มี 3 ส่วน ดังนี้

คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ประกอบด้วย ตัวแทนจากภาคราชการ 11 นาย คัดเลือกจากภาคเอกชน 4 นาย และผู้ทรงคุณวุฒิ 4 นาย ซึ่งมีองค์ประกอบผู้ดำรงตำแหน่ง เป็นดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน
2. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธาน
3. กรรมการโดยตำแหน่ง 8 คน ได้แก่
  - 3.1) อธิบดีกรมการค้าภายใน
  - 3.2) อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์
  - 3.3) เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
  - 3.4) เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา
  - 3.5) เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
  - 3.6) ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ
  - 3.7) นายกสมาคมสัตว์บาลแห่งประเทศไทย
  - 3.8) นายกสัตวแพทยสมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์
4. กรรมการผู้ได้รับการคัดเลือก 4 คน \* ได้แก่

---

\* กรรมการคัดเลือกจากผู้แทนภาคเอกชน 4 คน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 ระบุ 4 กลุ่ม คือ

- 1) ผู้ค้า หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ที่ทำการค้าส่งไข่ไก่ รวมทั้งผู้ค้าเวชภัณฑ์สำหรับสัตว์และผู้ค้าอาหารสัตว์ จำนวน 1 คน
- 2) ผู้ประกอบการ หมายถึงบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ที่เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์ ผู้ค้าและผู้ขนส่ง คัดเลือกผู้แทนจำนวน 1 คน
- 3) สหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่ 1 คน
- 4) สมาคม ผู้เลี้ยงไก่ไข่ 1 คน

4.1) ผู้ค้า	1 คน
4.2) ผู้ประกอบการ	1 คน
4.3) สมาคมผู้เลี้ยงไก่ไข่	1 คน
4.4) สหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่	1 คน
5. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ	4 คน
6. กรรมการและเลขานุการ (อธิบดีกรมปศุสัตว์)	1 คน
รวมกรรมการ	19 คน

อธิบดีกรมปศุสัตว์แต่งตั้งข้าราชการกรมปศุสัตว์ไม่เกิน 2 คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

นอกจากนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ประกอบด้วย

1. อธิบดีกรมปศุสัตว์ เป็นประธาน
2. ผู้แทนภาคเอกชน ซึ่งเป็นผู้ค้า จำนวนตามที่รัฐมนตรีเห็นว่าเหมาะสม
3. ผู้แทนภาคเอกชน ซึ่งเป็นผู้ประกอบการจำนวนตามที่รัฐมนตรีเห็นว่าเหมาะสม
4. ผู้แทนองค์กรผู้เลี้ยง จำนวนตามที่รัฐมนตรีเห็นว่าเหมาะสม
5. ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นเลขานุการ และแต่งตั้งข้าราชการในสำนักฯ เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกิน 2 คน

การแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

### ค. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์

คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ หรือ Egg Board มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. พิจารณาการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบ และกำหนดมาตรการแก้ไข ปัญหาอุปสรรคในเรื่องดังกล่าว เพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี และสนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมมือ ดำเนินการให้มีเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
2. ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนในการกำหนดมาตรฐานปัจจัย การผลิตและผลิตภัณฑ์ และสถานที่เลี้ยงไก่ไข่ เพื่อให้การผลิตและการตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์เข้าสู่ เกณฑ์มาตรฐาน
3. ส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนในการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งองค์กรเพื่อให้ มีบทบาทในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับไก่ไข่ รวมทั้งการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือช่วย เหลือในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการไก่ไข่ในระหว่างภาคเอกชนด้วยกัน
4. ประสานกับหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการ ผลิตและการตลาดไก่ไข่รวมทั้งผลิตภัณฑ์จากไก่ไข่ และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับไก่ไข่
5. ประสานการจัดทำแผนและโครงการร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนใน เรื่องการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์
6. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบหรือ ตามที่ คณะกรรมการมอบหมาย
7. ออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้
8. ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายก รัฐมนตรีมอบหมาย

และในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องใด ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็นอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอย่างใดให้หน่วยงานของรัฐที่ เกี่ยวข้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามโดยเร็ว



### 3.3.2.1.1 มติการจำกัดการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่

การดำเนินงานของ Egg Board ที่ผ่านมาจะเน้นบทบาทไปที่การควบคุมปริมาณการผลิตสัตว์สัตว์เป็นหลัก ซึ่งไม่ตอบสนองต่อหน้าที่ทั้งหมด โดยได้มีมติกำหนดสิทธิการนำเข้าไก่ไข่พ่อแม่พันธุ์ในแต่ละปีไม่เกิน 405,721 ตัว\* แก่เอกชน 9 ราย โดยมีสัดส่วนที่แตกต่างกันดังนี้

1.บมจ.เจริญโภคภัณฑ์อาหาร (CP.)	164,160 ตัว	ร้อยละ 40.94
2.บมจ.อาหารเบทาเทอร์	60,480 ตัว	ร้อยละ 15.08
3.บจก.แหลมทองฟาร์ม	57,809 ตัว	ร้อยละ 14.42
4.บจก.ฟาร์มไก่พันธุ์เกิดเจริญ	33,120 ตัว	ร้อยละ 8.26
5.บจก.ฟาร์มกรุงไทย	27,872 ตัว	ร้อยละ 6.94
6.บจก.ยูไนเต็ดฟีดดิ้ง	21,000 ตัว	ร้อยละ 5.24
7.บจก.ยูส่งอาหารสัตว์	12,000 ตัว	ร้อยละ 2.99
8.หจก.อุดมชัยฟาร์ม	3,360 ตัว	ร้อยละ 0.84
9.สหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่ชลบุรี	21,120 ตัว	ร้อยละ 5.29
10.กรมปศุสัตว์ (ไม่มีการนำเข้า)	4,800 ตัว	

ซึ่งมติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยควบคุมมิให้มีปริมาณแม่ไก่ไข่มากเกินไป เพื่อไม่ให้เกิดวิกฤติไข่ไก่ล้นตลาด อันก่อให้เกิดปัญหาราคาไข่ไก่ตกต่ำดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีต แต่การจำกัดสิทธิการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ ถือได้ว่าเป็นมาตรการของรัฐที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจและส่งผลกระทบต่อกลไกราคาในธุรกิจไข่ไก่ และขัดกฎหมายแข่งขันทางการค้า ที่ต้องการให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

---

\* มติเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2553 ที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พิจารณาจัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ประจำปี 2553 เห็นชอบให้นำเข้าได้ 405,721 ตัวเท่ากับปี 2552 โดยผู้ประกอบการเดิมทั้ง 9 ราย (แม้จะได้มีการยกเลิกการบังคับใช้มติดังกล่าวไปเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2553 แต่ราคาของสินค้าไข่ไก่ที่สูงในปี 2553-2554 ก็เป็นผลพวงของมติดังกล่าวนี้นี้ร่วมด้วย ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.7.6 สาเหตุความผันผวนของราคาสินค้าไข่ไก่)

### 3.3.2.1.2 สถานะและผลทางกฎหมาย

สถานะและผลทางกฎหมายของมติการจำกัดการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ เนื่องจากคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์หรือ Egg Board เป็นเพียงหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อบริหารดูแลสินค้าไข่ไก่ทั้งระบบ โดยทำหน้าที่เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสินค้าไข่ไก่ มติดังกล่าวไม่มีอำนาจทางกฎหมายมารองรับเพื่อให้มีผลบังคับใช้ได้ การบริหารงานของ Egg Board จึงเป็นเพียงการขอความร่วมมือจากผู้ประกอบการในธุรกิจไข่ไก่ และเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาในเรื่องของสินค้าไข่ไก่แก่ภาครัฐ แต่เนื่องด้วยการสนองรับมติดังกล่าวโดยกรมปศุสัตว์ (ซึ่งอธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา) ได้มีการนำมติดังกล่าวไปเป็นเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตโรคเพื่ออนุญาตการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศ ซึ่งผู้ที่ได้รับใบอนุญาตมีเพียงผู้ประกอบการ 9 ราย และมีปริมาณการนำเข้าไม่เกินตามมติการจำกัดสิทธิการนำเข้าของ Egg Board ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 3.3.2.1.1

มติการจำกัดการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ของ Egg Board จึงไม่มีสถานะทางกฎหมายและการนำไปบังคับใช้เป็นการใช้อำนาจในการออกเงื่อนไขการนำเข้าของกรมปศุสัตว์ ซึ่งก่อนที่จะมีการยกเลิกมติดังกล่าวในวันที่ 13 กรกฎาคม 2553 กรมปศุสัตว์ได้ควบคุมปริมาณการนำเข้าไว้ตามสัดส่วนที่แต่ละบริษัทได้ตกลงกันไว้เพื่อควบคุมปริมาณผลผลิตในประเทศ และจำกัดผู้มีสิทธินำเข้าโดยให้อนุญาตแก่เพียงผู้ประกอบการ 9 รายดังกล่าวเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีการชี้แจงว่าไม่มีลักษณะเป็นการผูกขาดการนำเข้าไว้แค่เพียง 9 รายนี้เท่านั้น ผู้ประกอบการรายอื่นสามารถขออนุญาตการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กรมปศุสัตว์กำหนด

### 3.3.2.1.3 เหตุผลและความจำเป็น

การเลี้ยงไก่ไข่ของประเทศไทยได้เริ่มต้นพัฒนาการเลี้ยงแผนใหม่มาตั้งแต่ปี 2484 และได้กระจายไปยังทั่วทุกภาคของประเทศไทย การเลี้ยงไก่ไข่ในระยะแรกๆเป็นการเลี้ยงแบบอิสระไม่มีการควบคุมปริมาณการผลิตแต่อย่างไร เมื่ออุตสาหกรรมการผลิตไข่ไก่ของประเทศพัฒนาไปอย่างรวดเร็วเนื่องจากความต้องการของผู้บริโภคสูงขึ้น ระบบการผลิตทั้งหมดเป็นไปตามอุปสงค์อุปทานของตลาด ต่อมาการเลี้ยงไก่ไข่ได้พัฒนาอย่างรวดเร็ว ทั้งการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ที่ให้ผลผลิตสูง มีการจัดการฟาร์มที่ดีขึ้น มีผลให้บางช่วงมีปริมาณผลผลิตมากเกินความต้องการบริโภค ทำให้ราคาสินค้าไข่ไก่ตกต่ำ ขาดเสถียรภาพ

และหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2539-2540 บริษัทอาหารสัตว์ขนาดใหญ่ได้หันมาเน้นธุรกิจด้านการเกษตรและอาหารมากขึ้น มีการนำเข้าปุ๋ยฆ่าพันธุ์ไก่ไข่มาผลิตเป็นแม่ไก่ยืนกรงจำนวนมาก ทำให้สินค้าไข่ไก่ล้นตลาดและมีราคาถูกลงเป็นระยะเวลาสั้น เกษตรกรต้องประสบปัญหาขาดทุนและเลิกเลี้ยงไก่ไข่เป็นจำนวนมาก ในปี 2546-2547 เกิดการระบาดของโรคไข้หวัดนก ทำให้ต้องมีการทำลายไก่ไข่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ผู้ที่จะเลี้ยงไก่ไข่ต้องผ่านการรับรองมาตรฐานฟาร์ม ซึ่งเกษตรกรรายย่อยไม่สามารถทำได้ มีผลทำให้เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่จำนวนหนึ่งต้องเลิกอาชีพการเลี้ยงไก่ไข่ไป นอกจากนี้การที่ได้มีการนำเข้าไข่ไก่ฆ่าพันธุ์ที่เกินความจำเป็นอย่างต่อเนื่องก็ส่งผลให้เกิดภาวะสินค้าไข่ไก่ล้นตลาด ราคาสินค้าไข่ไก่ตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ผู้เลี้ยงไก่ไข่ประสบภาวะเดือดร้อนและมีจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถเลี้ยงต่อไปได้ ดังนั้นในปี 2549 ทางรัฐบาลจึงได้มีนโยบายจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ เพื่อแก้ปัญหาการตกต่ำของราคาสินค้าไข่ไก่ และเพื่อพัฒนาอาชีพการเลี้ยงไก่ไข่ให้มั่นคงตลอดไป

แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2553 กำหนดให้การนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่สามารถนำเข้าได้เสรี โดยผู้ประกอบการรายใดก็ได้ ไม่มีการจำกัดปริมาณ นำไปสู่ประเด็นที่ว่าคณะกรรมการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ หรือ Egg Board จำเป็นต้องคงอยู่หรือไม่ หรือควรยกเลิกไป และในส่วนของมติจำกัดการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่สมควรนำกลับมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาสินค้าไข่ไก่ล้นตลาดที่จะเกิดในอนาคตหรือไม่

#### 3.3.2.1.4 เปรียบเทียบโครงสร้างและบทบาทคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ในต่างประเทศ<sup>45</sup>

ไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้นที่มีหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งโดยเฉพาะ เพื่อเข้ามาดูแลสินค้าไข่ไก่ภายในประเทศของตน สำหรับในต่างประเทศนั้น ได้มีหลายประเทศซึ่งมีการผลิตสินค้าไข่ไก่ที่สำคัญของโลก ได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อเข้ามาดูแลสินค้าไข่ไก่ทั้งระบบเช่นกัน อาทิ

<sup>45</sup> มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษาปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์และคณะกรรมการที่ปรึกษา, กันยายน 2553.

### 3.3.2.1.4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>46</sup>

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เกษตรกรเลี้ยงไก่ไข่ฟาร์มและไม่เกิน 400 ตัว ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1960 มีการพัฒนาเทคโนโลยีและนำอุปกรณ์ในการเลี้ยงที่ได้พัฒนาแล้วมาใช้ ทำให้ฟาร์มขนาดเล็กที่มีการเลี้ยงไก่ไม่มากตัว ได้เปลี่ยนมาเป็นฟาร์มขนาดใหญ่ที่ดำเนินงานโดยรูปบริษัท ในมลรัฐที่เลี้ยงไก่ไข่มาก ๆ ฟาร์มขนาดใหญ่มีไก่ไข่ถึง 100,000 ตัว บางฟาร์มเลี้ยงไก่ไข่มากกว่า 1 ล้านตัว ประเทศสหรัฐอเมริกามีแม่ไก่ไข่ประมาณ 235 ล้านตัว ซึ่งให้ไข่เฉลี่ย 250-300 ฟอง/ตัว/ปี

สภาไข่ไก่ของอเมริกา (American Egg Board: AEB) คือองค์กรที่เชื่อมต่อระหว่างผู้ผลิตไข่ไก่ของสหรัฐอเมริกากับผู้บริโภคในเรื่องคุณค่าของไข่ไก่ มีพันธกิจคือ เพิ่มการบริโภคไข่ไก่ และผลิตภัณฑ์จากไข่ไก่ในนามผู้ผลิตไข่ไก่ของสหรัฐอเมริกา

สภาไข่ไก่ของอเมริกา ได้รับการสนับสนุนงบประมาณทางการเงินจากสถานีวิทยุติดแห่งชาติในการดำเนินการกำกับดูแลปริมาณการผลิตไข่ไก่ทั้งหมด จากเกษตรกรหรือบริษัทที่เลี้ยงไก่ไข่มากกว่า 75,000 ตัว สภาไข่ไก่ของอเมริกา ประกอบด้วย

คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากราคเอกชนทั้งหมดจำนวน 8 คน และที่ปรึกษาฝ่ายต่างๆ 4 คน (1 คนมาจาก USDA) รวมเป็น 12 คน

คณะกรรมการ (Members and Alternates) ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร มี 36 คน ประกอบด้วยกรรมการจากบริษัทเอกชน 18 คน และกรรมการที่คัดเลือกจากผู้เลี้ยงไก่ไข่อีก 18 คน โดยกรรมการทั้งหมดได้รับการคัดเลือกมากจากมลรัฐที่ได้รับสิทธิในการคัดเลือก (ได้แก่มลรัฐที่มีการเลี้ยงไก่ไข่จำนวนมาก) ซึ่งมีทั้งหมด 6 เขต แต่ละเขตมีกรรมการได้ 6 คน โดยมาจากภาคเอกชน 3 คน และผู้แทนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่อีก 3 คน

คณะกรรมการที่ปรึกษาชุดต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษาทางด้านเทคโนโลยีการอาหาร (Food Technology Council) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านโภชนาการ (Nutrition Advisory Panel) และคณะกรรมการวิจัยผลิตภัณฑ์ (Production Research Advisory Committee) กรรมการที่ปรึกษาของแต่ละคณะ ส่วนมากเป็นอาจารย์จากมหาวิทยาลัย

---

<sup>46</sup> American Egg Board. American Egg Board. [Online]. Available from : <http://www.aeb.org> [2011, October 30]

สภาไข่ไก่ของอเมริกาให้ความสนใจการผลิตไข่ไก่คุณภาพ โดยให้ความรู้กับประชาชนว่าจะผลิตไข่ไก่คุณภาพได้อย่างไร คณะกรรมการของสภาไข่ไก่อเมริกันรงค์ให้ผู้บริโภคได้รู้ถึงคุณค่าอันมหัศจรรย์ของไข่ไก่ ผู้เลี้ยงไข่ไก่ต้องการให้สภาไข่ไก่ของอเมริกาเป็นผู้ให้ความรู้กับผู้บริโภคในเรื่องคุณสมบัติของไข่ไก่ โดยเริ่มดำเนินโครงการในวันที่ 9 ตุลาคม 2552 เพื่อให้สอดคล้องกับงานวันไข่ไก่โลก (World egg day) ซึ่งจัดขึ้นในช่วงเดือนตุลาคมของทุกปี ช่วงแรกโครงการมุ่งดำเนินการ 3 เรื่องหลัก คือ

1. ให้ความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของไข่ไก่ ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานสำคัญของโครงการให้ผู้บริโภคทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน และระดับชาติ ได้ทราบว่าการผลิตไข่ไก่คุณภาพดี สด สะอาด และปลอดภัยต่อผู้บริโภค รวมทั้งไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ถูกต้องตามหลักจริยธรรมนั้น ผู้ผลิตจะต้องดูแลแม่ไก่ไข่ และจัดการฟาร์มอย่างไร
2. การมีส่วนร่วมระหว่างผู้ผลิตไข่ไก่ กับผู้บริโภค
3. การบริจาคไข่ไก่ให้เป็นอาหารของคนยากจน อาจบริจาคผ่านธนาคารอาหาร (องค์กรในอเมริกาที่ไม่แสวงหากำไร เป็นศูนย์รับฝากอาหารเพื่อนำไปแจกให้กับผู้ยากไร้)

### 3.3.2.1.4.2 สหราชอาณาจักร<sup>47</sup>

การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อเข้ามาดูแลธุรกิจไข่ไก่ของสหราชอาณาจักร มีจุดเริ่มต้นมาจากผลกระทบของสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่งผลให้ไข่ไก่ของประเทศขาดแคลน ไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค ปี 1957-1971 จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการตลาดไข่ไก่แห่งสหราชอาณาจักร (The British Egg Marketing Board) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ตลาดไข่ไก่มีเสถียรภาพ เพื่อให้ผู้ผลิตไข่ไก่ได้รับผลตอบแทนอย่างยุติธรรม ในขณะที่เดียวกับที่ผู้บริโภคได้บริโภคไข่ไก่ที่มีคุณภาพสูง โดยคณะกรรมการจัดตั้งกองทุนขึ้นมาด้วยการบริจาคของ 3 กลุ่มที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ค้าไข่ไก่ การสนับสนุนของรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งมาจากภาษีของผู้ผลิตไข่ไก่

คณะกรรมการด้านการตลาดไข่ไก่แห่งสหราชอาณาจักรจะเน้นคุณภาพของไข่ไก่ มีการประทับตรารับรองคุณภาพ ตัวเลขที่แสดงถึงแหล่งผลิต แหล่งบรรจุหีบห่อที่ไข่ไก่ทุกฟอง ต่อมาได้

---

<sup>47</sup> The British Egg. [British Lion eggs marketing history](http://www.lioneggs.co.uk/page/casestudy). [Online]. Available from : <http://www.lioneggs.co.uk/page/casestudy> [2011, November 10]

เพิ่มสัญลักษณ์รูปสิงโตเป็นเครื่องหมายการค้าด้วย เป็นที่รู้จักและได้รับความนิยมในเวลาต่อมา ผู้ที่เลี้ยงไก่ไข่มากกว่า 50 ตัวขึ้นไป ต้องเป็นสมาชิกของคณะกรรมการตลาดไข่ไก่แห่งสหราชอาณาจักร และต้องขายไข่ไก่ให้กับคณะกรรมการฯ โดยคณะกรรมการฯ มีหน้าที่

1. กำหนดโครงการสร้างราคาไข่ไก่แห่งชาติ
2. แก้ปัญหาผลผลิตไข่ไก่ล้นตลาด โดยนำไปแปรรูปเป็น ไข่ผง ไข่เหลว เพื่อใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมอาหาร
3. ช่วยกระจายไข่ไก่จากแหล่งที่มีไข่ไก่ล้นตลาด ไปยังพื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่มีปัญหา
4. ให้การรับรองมาตรฐานการบรรจุหีบห่อไข่ไก่แห่งชาติ
5. ส่งเสริมการบริโภคไข่ไก่ของประเทศโดยการประชาสัมพันธ์ และใช้คำขวัญที่ว่า Go to work with on an egg หรือ เพิ่มพลังพร้อมทำงานด้วยการบริโภคไข่ไก่ การโฆษณาและกิจกรรมต่างๆ ของคณะกรรมการด้านการตลาดไข่ไก่แห่งสหราชอาณาจักรช่วยให้การบริโภคไข่ไก่เพิ่มขึ้นประมาณ 14 % ระหว่างปี 1957-1970

ในปีต่อมา ปริมาณไข่ไก่มีมากขึ้น เนื่องจากมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตดีขึ้น มีผลให้จำนวนไข่ไก่ต่อแม่เพิ่มขึ้น ทำให้กรรมการการตลาดไข่ไก่ไม่สามารถรับซื้อไข่ไก่จากผู้ผลิตทั้งหมดได้ ดังนั้นผู้ผลิตไข่ไก่จึงได้รับอนุญาตให้ขายไข่ไก่ไปยังแหล่งอื่น ๆ ได้

ในปี 1971 คณะกรรมการตลาดไข่ไก่แห่งสหราชอาณาจักร ได้ถูกเปลี่ยนเป็น “คณะกรรมการไข่ไก่แห่งสหราชอาณาจักร” (The British Egg Board) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสนับสนุนผู้ผลิตไข่ไก่แห่งสหราชอาณาจักร ยกกระดับสินค้าไข่ไก่ให้เป็นอาหารของคนชั้นสูงด้วยกิจกรรมประชาสัมพันธ์หลักของคณะกรรมการคือ Crack a meal today หรือ “ไข่ อาหารที่ดีที่สุดของวันนี้” “ขอบคุณพระเจ้าที่ประทานไข่ไก่” “เก่งได้ด้วยไข่ไก่” และ “ชมรมคนรักไข่ไก่” ในขณะเดียวกัน ได้เกิดงานวิจัยด้านโภชนาการอาหารเพื่อสุขภาพขึ้น โดยเฉพาะปริมาณคอเลสเตอรอลที่ควรได้รับในแต่ละวัน และเกิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์แปรรูปไข่ไก่หลากหลายเข้าสู่ตลาดผู้บริโภค

ในปี 1985 รัฐบาลได้ทบทวนคณะกรรมการไข่ไก่แห่งสหราชอาณาจักร และหยุดสนับสนุนอุตสาหกรรมไข่ไก่แห่งสหราชอาณาจักร และยกเลิกคณะกรรมการไข่ไก่แห่งสหราชอาณาจักร ในปี 1986 และเกิด “สภาอุตสาหกรรมไข่ไก่แห่งสหราชอาณาจักร” (BEIC : British Egg Industrial

Council) ขึ้นมาแทน ซึ่งองค์กรดังกล่าวถือเป็นองค์กรอิสระ มีกองทุนที่เกิดขึ้นจากการบริจาคของผู้ผลิตไข่ไก่ เพื่อช่วยเหลือและส่งเสริมการตลาดไข่ไก่ภายใต้แบรนด์ “Lion eggs”

### 3.3.2.1.4.3 ประเทศแคนาดา<sup>48</sup>

แคนาดามีผู้แทนตลาดไข่ไก่ (CEMA : The Canadian Egg Marketing Agency) ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของคณะกรรมการตลาดไข่ไก่จากทุกจังหวัด รับผิดชอบจัดการด้านการผลิตและการตลาดไข่ไก่ของแคนาดา โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะบริหารผลผลิตไข่ไก่ ราคา การตลาดและส่งเสริมการบริโภคไข่ไก่ในแคนาดาอย่างครบวงจร คณะกรรมการมีความมั่นใจว่า วิธีการนี้จะช่วยให้ผู้บริโภคชาวแคนาดาได้บริโภคไข่ไก่คุณภาพดีในราคาที่เหมาะสม ขณะเดียวกันผู้ผลิตไข่ไก่ได้รับผลตอบแทนทางธุรกิจ และสามารถจ่ายผลตอบแทนให้กับแรงงานในฟาร์มอย่างเหมาะสมเช่นกัน

การจัดการด้านผลผลิตไข่ไก่แคนาดา (การบริหารอุปทาน) ปริมาณผลผลิตไข่ไก่ของแคนาดา กำหนดโดยระบบการบริหารอุปทาน มีการคาดการณ์ปริมาณความต้องการบริโภคไข่ไก่และวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกัน (ระบบการบริหารอุปทานเกิดขึ้นในช่วงปี 1967 เมื่อซูเปอร์มาร์เก็ตเริ่มได้รับความนิยมจากผู้บริโภค มีการตัดราคาของผู้ค้าปลีกรายใหญ่ ประกอบกับผลผลิตล้นตลาด และราคาตกต่ำลง เป็นแรงผลักดันให้เกษตรกรจำนวนไม่น้อยเลิกเลี้ยงอาชีพ ด้วยเหตุนี้จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติที่ประกอบไปด้วยคณะกรรมการจากทุกจังหวัด) จึงเป็นระบบตลาดหนึ่งเดียวที่ช่วยให้ฟาร์มผลิตไข่ไก่ ในปริมาณใกล้เคียงกับความต้องการของตลาด การสำรวจเชิงคุณภาพโดย George Morris Center ในปี 2004 พบว่า ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำด้านการเกษตรของแคนาดาเห็นด้วยกับเรื่องการบริหารจัดการด้านการผลิตไข่ไก่ ที่สามารถนำมาซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของฟาร์มและชุมชน โดย 80% เห็นว่า การบริหารจัดการผลผลิตไข่ไก่ ช่วยลดความเสี่ยงในการลงทุน

เกษตรกรที่เลี้ยงไก่ไข่น้อยกว่า 100 ตัว สามารถเลี้ยงได้ตามเสรี หากจะเลี้ยงไก่อมากกว่า 100 ตัว แต่ไม่เกิน 499 ตัว ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการ ส่วนการเลี้ยงเชิงพาณิชย์ต้องซื้อสิทธิหรือโควตาขายไข่จากผู้ผลิตรายเก่าที่ต้องการหยุดกิจการ หรือซื้อสิทธิจากคณะกรรมการซึ่งมีโอกาสน้อยมาก ในกรณีที่มีการเปิดขายสิทธิเพิ่ม คณะกรรมการได้ใช้วิธีให้ผู้สนใจยื่นขอประมูลต่อคณะกรรมการระดับจังหวัด

<sup>48</sup> The Canadian Egg Marketing Agency. *Egg Farmers of Canada*. [Online]. Available from : <http://www.canada.egg.ca> [2011, November 16]

#### 3.3.2.1.4.4 รัฐบริติชโคลัมเบีย<sup>49</sup>

รัฐบริติชโคลัมเบียเริ่มก่อตั้ง สภาการตลาดไข่ไก่แห่งบริติชโคลัมเบีย (British Columbia Egg Marketing Board: BCEMB) ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 1967 โดยมีการจำกัดโควตาการผลิต ทำงานแบบ non-profit เป็นองค์กรของผู้ผลิตไข่ไก่ ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากผู้ผลิต โดยใช้ระบบเก็บภาษีจากผู้ผลิต ทาง BCEMB ไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล ทำงานภายใต้องค์กร Egg Farmers of Canada (EFC) เพื่อดูแลอุตสาหกรรมไข่ไก่ทั้งในระดับภูมิภาค ประเทศ และนานาชาติ

BCEMB มีการจัดการวางแผนการตลาดไข่ไก่ เพื่อส่งเสริมและควบคุมการผลิต การขนส่ง การบรรจุ การเก็บรักษา และการตลาดไข่ไก่ทั้งหมดในรัฐบริติชโคลัมเบีย รวมทั้งการห้ามกิจกรรมต่างๆดังกล่าวบางส่วนหรือทั้งหมด

เกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่ทุกคน ต้องลงทะเบียนโดยผ่านระบบของการจัดการผลผลิต (supply management) ภายใต้ระบบการจัดการนี้ BCEMB จะเป็นผู้กำหนดโควตาให้แก่เกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่ กำหนดราคา การเคลื่อนย้ายผลผลิตไปยังเขตต่างๆ เพื่อให้ราคาไข่ไก่มีเสถียรภาพแก่ผู้บริโภค และให้เกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่ได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม หลีกเลี่ยงความผันผวนของราคาไข่ไก่ และสามารถส่งไปจำหน่ายได้ทั่วทุกท้องที่ นอกจากนี้ BCEMB ยังทำหน้าที่เป็นผู้แทนของเกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่ให้มีความเข้มแข็ง สามารถยืนหยัดได้ในอุตสาหกรรมการผลิตไข่ไก่

#### 3.3.2.1.4.5 ประเทศออสเตรเลีย<sup>50</sup>

การเลี้ยงไข่ไก่ในระดับอุตสาหกรรม หรือ อุตสาหกรรมการผลิตไข่ไก่ในออสเตรเลีย เป็นระบบการผลิตสัตว์ที่มีความสำคัญมาก คนออสเตรเลียบริโภคไข่ไก่ 2,436 ล้านฟองต่อปี หรือเฉลี่ย 170 ฟองต่อคนต่อปี ออสเตรเลียเลี้ยงแม่ไก่ไข่ในกรงมากกว่า 13 ล้านตัว โดยมี 420 บริษัทผลิตไข่เข้าสู่ตลาด ประมาณ 80% ของแม่ไก่ไข่ เลี้ยงในกรงตัว ที่เหลือเป็นเลี้ยงแบบปล่อย (barn and free-range farms)

<sup>49</sup> British Columbia Egg Marketing Board. *Egg Industry in British Columbia*. [Online]. Available from : [http:// www. bcegg.com/files/egg-industry.php](http://www.bcegg.com/files/egg-industry.php) [2011, November 20]

<sup>50</sup> มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษาปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่และผลิตภัณฑ์และคณะกรรมการที่ปรึกษา, กันยายน 2553, หน้า 48-49.



ในปี 1927 เกิดปัญหาเนื่องจากเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ขนาดเล็กจำนวนมาก ไม่สามารถลดราคาไข่ไก่ให้กับบริษัทผู้ซื้อไข่ไก่ขนาดใหญ่ซึ่งมีจำนวนน้อยได้ ในแต่ละมลรัฐจึงได้จัดตั้ง สภาการตลาดไข่ไก่ (Egg Marketing Board) ขึ้น โดยกรรมการส่วนใหญ่จะมาจากผู้ผลิตไข่ไก่ (ผู้เลี้ยงไก่ไข่) สภาการตลาดไข่ไก่ช่วยเหลือเกษตรกรในการกำหนดราคาไข่ไก่ โดยรัฐออกระเบียบควบคุมราคา สภาการตลาดไข่ไก่ในแต่ละมลรัฐออกระเบียบปรับซื้อไข่ไก่ทั้งหมดจากเกษตรกรผู้ผลิต และไม่อนุญาตให้เกษตรกรขายไข่ไก่ที่ผลิตได้ โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาการตลาดไข่ไก่

ในปี 1970 เกษตรกรได้นำความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ ทำให้สามารถผลิตไข่ไก่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งหมายถึงสามารถผลิตไข่ไก่ได้จำนวนมากกว่าที่สภาการตลาดไข่ไก่จะสามารถขายได้ ดังนั้นจึงได้มีความคิดที่จะให้สภาการตลาดไข่ไก่สามารถควบคุมจำนวนแม่ไก่ที่เกษตรกรเลี้ยงได้ วิธีการควบคุมการผลิตนี้จะนำมาใช้ในกรณีการผลิตมากเกินไป ต้องการทำให้เกิดปัญหาในบางปี

การกำหนดจำนวนแม่ไก่ (Hen quotas) คือการควบคุมการผลิต สามารถทำได้โดย ออกใบอนุญาตจำนวนไก่ที่ให้เกษตรกรเลี้ยง ซึ่งเรียกว่า กำหนดจำนวนแม่ไก่ไข่ที่เลี้ยง ถ้าเกษตรกรต้องการขยายจำนวนที่จะเลี้ยง ต้องซื้อโควตาเพิ่มและราคาจะเพิ่มเป็น 18 เซนต์ ต่อการขอโควตา 1 ครั้ง วิธีการนี้ยุ่งยากสำหรับเกษตรกรรายใหม่ที่จะเข้าสู่อุตสาหกรรม ในปี 1980 เกษตรกรบางรายไม่ยอมรับการจำกัดจำนวนไก่ที่ให้เลี้ยงขณะเดียวกันผู้บริโภคมีความรู้สึก ว่า หากใช้ระบบโควตาจำนวนเลี้ยงแม่ไก่ไข่ จะทำให้ไข่ไก่มีราคาแพง

การยกเลิกกฎเกณฑ์ (Deregulation) ปัจจุบันการผลิตไข่ไก่ทำในรูปแบบตลาดอิสระ อุปทานและอุปสงค์จะเป็นตัวกำหนดราคาไข่ไก่ โดยมีความคิดที่ว่า ผู้เลี้ยงไก่ไข่ที่มีฝีมือสามารถผลิตไข่ไก่ที่มีคุณภาพด้วยราคาที่เป็นธรรม ขณะที่เกษตรกรที่มีฝีมือการเลี้ยงไม่ดีจะถูกกำจัด (เลิกเลี้ยง) ไป ผู้เลี้ยงไก่ไข่รายใหญ่จะได้เปรียบกว่าผู้เลี้ยงไก่ไข่รายย่อยเพราะสามารถผลิตไข่ไก่ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่า จึงมีความสามารถแข่งขันได้ดีกว่าในตลาดทั่วไปยกเว้นตลาดที่มีความเฉพาะ

#### 3.3.2.1.4.6 ประเทศอินเดีย<sup>51</sup>

<sup>51</sup> National Egg Coordination Committee. National Egg Coordination Committee. [Online]. Available from : <http://www.e2necc.com/> [2011, November 28]

ประมาณปี 1981 อุตสาหกรรมการผลิตสัตว์ปีกในประเทศอินเดียต้องประสบกับภาวะวิกฤติที่คาดไม่ถึงถึงกว่า 40% ของเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์ปีกหยุดการเลี้ยงเพราะธุรกิจไม่คุ้มทุน พ่อค้าคนกลางกดราคา โดยจ่ายเงินให้เกษตรกรน้อยกว่าราคาของต้นทุนค่าอาหารที่เพิ่มขึ้นถึง 250% ขณะที่ราคาไข่ไก่คงที่ การบริโภคไข่ไก่ตกต่ำ

ปี 1982 จึงได้ก่อตั้ง National Egg Coordination Committee (NECC) ขึ้น และเริ่มต้นประกาศราคาไข่ไก่ตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 1982 NECC ประกอบด้วยสมาชิกกว่า 25,000 ราย เป็นสมาคมสำหรับเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ไข่ไก่ในอินเดียทุกวันนี้ได้มาจากผู้เลี้ยงไก่ที่เป็นสมาชิกของ NECC เป็นส่วนใหญ่

NECC มีบทบาทสำคัญต่ออุตสาหกรรมการผลิตสัตว์ปีกในอินเดีย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลี้ยงไก่ไข่ โดยเป็นผู้กำหนดราคาไข่ไก่ที่เป็นธรรมและทำหน้าที่

1. ประกาศราคาไข่ไก่
2. พิจารณาราคาไข่ไก่ที่เป็นธรรม และต้องนำรายได้สู่เกษตรกรอย่างเป็นธรรมเช่นเดียวกัน โดยลดกำไรส่วนของคนกลาง และผู้บริโภคว่าซื้อไข่ไก่ด้วยราคาที่ เป็นธรรม
3. ตรวจสอบจำนวนไข่ไก่ในสต็อกในแต่ละศูนย์รวบรวมไข่
4. จัดการไข่ไก่ในสต็อกหากมีมากเกินไป เพื่อรักษาสมดุลระหว่างอุปทานกับอุปสงค์
5. เข้าแทรกแซงตลาดโดยผ่าน บริษัท Agrocorpex India Limited
6. ดำเนินการให้เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ปีกทั่วประเทศมีความเป็นเอกภาพ
7. สร้างเครือข่ายกระจายไข่ไก่ เพื่อให้ถึงทุกบ้าน ทุกหมู่บ้าน
8. ส่งเสริมให้ประชาชนทำฟาร์มเลี้ยงไก่ไข่และขายไข่ไก่
9. ส่งเสริมการส่งออกและการพัฒนาตลาดส่งออก
10. นำเทคโนโลยีและข้อมูลใหม่ๆเข้ามาปรับใช้ เพื่อเพิ่มผลผลิต
11. ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ
12. นำเสนอและให้ความรู้แก่ผู้ซื้อ

13. เพิ่มการบริโภคไข่ด้วยวิธีต่างๆ
14. วิจัยตลาด
15. นำเสนอข้อมูลแก่รัฐบาล

สรุปผลการศึกษา จากการศึกษาพบว่าในต่างประเทศ ได้มีการจัดตั้งองค์กรเฉพาะ เพื่อมาดูแลการผลิตสินค้าไข่ไก่ทั้งระบบ โดยอาจจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐ มีงบประมาณเข้ามาสนับสนุน หรือเกิดจากความร่วมมือของภาคเอกชน โดยวัตถุประสงค์หลักที่คล้ายคลึงกันคือ เพื่อรักษาเสถียรภาพของอุปสงค์และอุปทานในตลาดของสินค้าไข่ไก่ รวมไปถึงการขยายตลาดของสินค้าไข่ไก่ โดยทำหน้าที่พัฒนาวิจัย ให้ความรู้เรื่องของไข่ไก่ และส่งเสริมการบริโภคไข่ไก่ นอกจากนี้ในบางประเทศยังได้มีการกำกับดูแลในเรื่องของปริมาณผลผลิต ด้วยการกำหนดอุปทานของแม่ไก่ เพื่อควบคุมปริมาณผลผลิตที่จะเข้าสู่ตลาดด้วยต้องการรักษาเสถียรภาพของราคาไข่ไก่อีกด้วย

ในส่วนของคณะกรรมการพัฒนาไข่และผลิตภัณฑ์ หรือ Egg Board ของประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องคงอยู่ต่อไป เช่นเดียวกับหลายๆประเทศ เพื่อดูแลสินค้าไข่ไก่ทั้งระบบ และทำให้เกิดเสถียรภาพทางด้านราคา โดยเห็นว่าต้องยกระดับความสำคัญของบทบาททางด้านอื่นๆควบคู่ไปด้วย เพราะที่ผ่านมาจะเน้นบทบาทในเรื่องของการจำกัดปริมาณพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่เป็นหลัก และในประเด็นเรื่องของการจำกัดการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่สมควรนำกลับมาบังคับใช้หรือไม่ จะกล่าวในบทที่ 4

### 3.3.2.2 คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

#### ก. ความเป็นมาของคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 7 เรียกโดยย่อว่า “กกร.” ซึ่งทำหน้าที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดสำหรับกรุงเทพมหานครด้วย เป็นการทำสองหน้าที่กล่าวคือ หน้าที่หนึ่งคือเป็นคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กจร.) และเป็นคณะกรรมการจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ กรุงเทพมหานคร (กจร.) อีกหน้าที่หนึ่ง โดยขึ้นอยู่กับเจตนาในการควบคุมสินค้าและบริการจะกระทำในพื้นที่ใด และแม้ว่าการใช้อำนาจควบคุมเพื่อให้มีผลเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ก็สามารถ

ออกเป็นประกาศของกร.ได้เลย ไม่จำเป็นต้องออกเป็นประกาศของกร. เพราะกฎหมายได้ให้อำนาจ กร.ไว้แล้วว่า “...ให้ทำหน้าที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ สำหรับกรุงเทพมหานครด้วย”

### ข. องค์ประกอบคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

1. กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 4 คน ได้แก่

- |  |                         |
|--|-------------------------|
| 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์        | เป็นประธานกรรมการ       |
| 2) ปลัดกระทรวงพาณิชย์                  | เป็นรองประธานกรรมการ    |
| 3) เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน | เป็นรองประธานกรรมการ    |
| 4) เลขาธิการ                           | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

2. ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 4 คนแต่ไม่เกิน 8 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยต้องแต่งตั้งจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ

### ค. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือ กร. มีอำนาจหน้าที่ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ดังต่อไปนี้

1. ประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 24
2. กำหนดมาตรการที่ใช้สำหรับสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 25
3. สั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมแจ้งข้อเท็จจริงตามมาตรา 26
4. ให้ความเห็นชอบประกาศที่ออกตามมาตรา 27
5. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการตาม

มาตรา 28

6. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการตามมาตรา 29 วรรคสอง
7. กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามมาตรา 33
8. เข้ากำกับดูแลและสั่งการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การผลิต หรือการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมมีเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน ในการนี้ กกร. อาจมอบหมายให้ กจร. เลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการแทนก็ได้
9. พิจารณาเรื่องที่มีการร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบต่อราคา
10. เชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น
11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กกร.

### 3.3.2.2.1 การให้ปิดป้ายแสดงราคาจำหน่ายสินค้า

คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการได้ออกประกาศ เรื่อง การแสดงราคาสินค้าและค่าบริการ ปี 2554 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2554 ไข่ไก่เป็นสินค้าตามบัญชี ก. ที่กำหนดให้มีการแสดงราคาจำหน่ายปลีก โดยการเขียน พิมพ์ หรือกระทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่นบนแผ่นกระดาษ แผ่นไม้ แผ่นกระຈก ผงหรือวัตถุอื่น และแสดงไว้ที่สินค้าที่จำหน่ายหรือสถานที่ให้บริการ หรือบริเวณใกล้เคียงสินค้านั้น ด้วยการแสดงราคาต่อหน่วย จะมีตัวเลขภาษาใดก็ได้ แต่ต้องมีตัวเลขอารบิกอยู่ด้วย ในลักษณะที่เห็นได้ชัดเจนและเปิดเผย สามารถอ่านได้โดยง่าย สำหรับข้อความหรือรายการที่แสดงควบคู่กับราคาจำหน่ายต้องเป็นภาษาไทย แต่จะมีภาษาอื่นด้วยก็ได้

หากมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายอื่นนอกเหนือจากราคาจำหน่ายปลีกสินค้า ผู้จำหน่ายจะต้องแสดงค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ชัดเจนและครบถ้วน โดยแสดงไว้ควบคู่กับการแสดงราคาจำหน่ายปลีกสินค้า

และการแสดงราคาจำหน่ายปลีกสินค้าต้องแสดงให้เห็นตรงกับราคาจำหน่าย แต่กรณีและผู้จำหน่าย จำหน่ายแก่ผู้ซื้อต่ำกว่าราคาจำหน่ายปลีกที่แสดงไว้วันนั้นสามารถทำได้

นอกจากนี้ยังได้ประกาศให้ไข่ไก่เป็นสินค้าที่ต้องแสดงราคาบังคับซื้อ ตามประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ไม่ปรับเปลี่ยนโดยใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2548 และต้องแสดงราคาขาย ไม่ปรับเปลี่ยนโดยใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553 เป็นต้นไป

### 3.3.2.2 สถานะและผลทางกฎหมาย

การที่คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ออกประกาศกำหนดให้แสดงราคาจำหน่ายปลีกสินค้า เป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 41 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เมื่อคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (5) และมาตรา 28 และบทบัญญัติมาตรา 28 ในวรรคสองบัญญัติให้นำความในมาตรา 25 วรรคสองมาใช้บังคับ คือการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการต้องทำในรูปของประกาศตามความจำเป็นแก่พฤติการณ์แห่งกรณี โดยคำนึงถึงภาระของผู้ปฏิบัติ โดยต้องระบุถึงเหตุผล และผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตามประกาศไว้ด้วย ประกาศดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ระบุไว้ในประกาศ และเมื่อได้มีประกาศแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

ดังนั้นเมื่อประกาศมีเหตุผลในการออกคือ เพื่อผู้บริโภคได้มีโอกาสในการเปรียบเทียบราคาหรือค่าบริการก่อนตัดสินใจซื้อสินค้าหรือใช้บริการมากขึ้น โดยบังคับใช้กับผู้จำหน่ายสินค้าไข่ไก่ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2554 ประกาศให้แสดงราคาสินค้าและค่าบริการที่ใช้บังคับกับสินค้าไข่ไก่จึงมีผลบังคับทางกฎหมาย และมีสภาพเป็นกฎหมายปกครองหากมีการฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาทตามมาตรา 40 ซึ่งเป็นความผิดที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้

### 3.3.2.3 เหตุผลและความจำเป็น

การกำหนดให้แสดงราคาสินค้านั้นพัฒนามาจาก การประกอบการค้าที่ผู้ค้ามีสินค้ามากชนิดและมากประเภท และผู้ค้าจะใช้วิธีจดจำราคาสินค้าที่ตนจำหน่ายโดยไม่เปิดเผยราคาสินค้า

นั้นให้ผู้บริโภคทราบ แต่โดยที่การซื้อขายสินค้าแบบต่อรองราคานั้น ผู้บริโภคเป็นฝ่ายด้อยอำนาจในการต่อรองและเป็นช่องทางให้ถูกเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม รัฐจึงได้ใช้อำนาจทางกฎหมาย บังคับใช้มาตรการแสดงราคาจำหน่ายสินค้า เพื่อรักษาความเป็นธรรมทางการค้า โดยกำหนดแนวปฏิบัติและบุคคลผู้มีหน้าที่ปฏิบัติ

มาตรการกำหนดให้แสดงราคาจำหน่ายปลีกสินค้า เป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการค้าถือปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริโภคได้ทราบราคาสินค้าและตกลงใจซื้อสินค้าตามความต้องการและกำลังซื้อของตน โดยได้มีโอกาสเปรียบเทียบราคาและชนิดสินค้าในท้องตลาดปัจจุบันสินค้าใดก็ได้เป็นหนึ่งชนิดของสินค้า ที่ต้องมีการแสดงราคาจำหน่ายปลีกไว้บริเวณที่ทำการจำหน่าย เนื่องด้วยความผันผวนของราคาสินค้าชนิดนี้ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงได้ถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามและหากฝ่าฝืนจะเป็นความผิดตามกฎหมาย

นอกจากนี้ผู้ประกอบการค้าอื่น นอกจากสินค้าหรือบริการที่กำหนดให้ต้องแสดงราคาจำหน่ายปลีก หากประสงค์จะแสดงราคาจำหน่ายย่อมสามารถทำได้ และไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย เนื่องด้วยเป็นการกระทำที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นอย่างมาก แต่ด้วยเหตุที่ภาครัฐเห็นว่าสินค้าบางชนิดสมควรที่จะต้องแสดงราคาสินค้าให้ทราบ เพราะราคาไม่มีความแน่นอน เปลี่ยนแปลงได้ทุกวัน หากไม่มีการบังคับตามกฎหมายให้ปฏิบัติ ก็อาจไม่มีการปิดป้ายแสดงราคาจำหน่าย ผู้บริโภคอาจถูกเอาเปรียบได้

### 3.3.2.3 สำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

#### ก. ความเป็นมาของสำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 16 เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กกร.” เนื่องจากในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ดำเนินการด้านธุรการ การประสานงาน การดำเนินการประชุม การศึกษาวิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ฯลฯ กฎหมายจึงกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานกกร. ขึ้นในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ เพื่อดำเนินหน้าที่ดังกล่าว โดยมีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นเลขาธิการ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน

## ข. อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

สำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือสำนักงานกร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินงานธุรการของ กร. และคณะอนุกรรมการ และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานกับ กร.

2. ศึกษา วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ราคาและการประกอบธุรกิจ รวมทั้งเสนอโครงการ แผนงานหรือมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและบริการต่อกร.

เนื่องจากในการจะกำหนดให้สินค้าหรือบริการใด เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตลอดจนการกำหนดมาตรการต่างๆในการควบคุมนั้น จะต้องมีความหมายที่ค้อยวิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการนั้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นข้อมูลให้กับกร. ในการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

3. ติดตามความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าหรือบริการ ควบคุม และสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ แล้วรายงานต่อ กร.

ในกรณีที่สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้ว ในการนี้จะต้องมีหน่วยงานคอยติดตามดูแลความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าหรือบริการควบคุมอยู่ตลอดเวลา ตลอดจนต้องคอยสอดส่องดูแลให้ผู้ประกอบการธุรกิจปฏิบัติตามมาตรการที่ได้วางไว้ เมื่อได้ผลเป็นประการใดก็ให้รายงานต่อ กร. ทั้งนี้เพื่อ กร.จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอันจะเป็นข้อมูลในการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง

4. รับเรื่องที่มีการร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบต่อราคา

ราคาสินค้าหรือบริการนั้น อาจมีการกระทำของบุคคลใดที่มีผลให้กระทบกระเทือนต่อราคา เช่น ฉกฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้าหรือบริการ กดราคาซื้อสินค้าให้ต่ำกว่าปกติ หรือกักตุนสินค้า ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้มีผลกระทบต่อราคาจำหน่าย ทำให้ราคาสูงหรือต่ำเกินสมควร หรือทำให้เกิดการปั่นป่วนซึ่งราคา ดังนั้นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการกระทำดังกล่าวสามารถร้องเรียนได้ผ่านทางสำนักงาน กร. (หากในต่างจังหวัดสามารถร้องเรียนได้ที่



สำนักงาน กจร.) ซึ่งสำนักงานกจร.จะรับเรื่องไว้และพิจารณาในเบื้องต้น ตลอดจนจัดส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานต่อกจร.ต่อไป

#### 5. กำหนดระเบียบเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน กจร.

ในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานกจร.นั้น มีอำนาจหน้าที่จะต้องปฏิบัติหลายประการ ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานตลอดจนให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องวางระเบียบในการปฏิบัติงานของสำนักงานกจร.ให้ชัดเจน

6. ปฏิบัติการตามประกาศ ระเบียบ และมติของ กจร. และปฏิบัติการอื่นตามที่ กจร. มอบหมาย

เช่น กจร. มีประกาศกำหนดให้ผู้จัดจำหน่ายแจ้งปริมาณและสถานที่เก็บสินค้าควบคุม โดยให้แจ้ง ณ สำนักงานกจร. ดังนั้นสำนักงานกจร. ก็ต้องดำเนินการรับเรื่องการแจ้งจากผู้จำหน่ายแล้วรวบรวมรายงานเสนอต่อกจร. ต่อไป หรือกจร. มอบหมายให้สำนักงาน กจร. ติดตามความเคลื่อนไหวของสินค้าใดสินค้าหนึ่งที่อ่าว่าจะมีการกักตุน หากได้ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีกักตุนจริงก็อาจจะต้องดำเนินการกำหนดให้เป็นสินค้าควบคุม และกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนต่อไป เป็นต้น

#### 3.3.2.3.1 ประกาศราคาไข่ไก่แนะนำ

ประกาศราคาแนะนำไข่ไก่ได้มีการเปลี่ยนแปลงราคาหลายครั้ง ในขณะที่ผู้วิจัยศึกษาได้บังคับใช้ประกาศกำหนดราคาแนะนำฉบับที่ 5 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ดังนี้

“ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ได้ออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง ราคาไข่ไก่แนะนำ ปี 2554 (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่องราคาไข่ไก่แนะนำ ปี 2554 (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ไปแล้วนั้น

ขณะนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สถานการณ์การผลิตไข่ไก่มีปริมาณไข่ไก่เข้าสู่ตลาดน้อยลง จึงทำให้มีการปรับราคาจำหน่ายไข่ไก่สูงขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ได้พิจารณาต้นทุนการผลิตไขไก่แล้ว จึงเห็นควรประกาศราคาไขไก่แนะนำใหม่ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิก

(1) ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง ราคาไขไก่แนะนำ ปี 2554 (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2554

(2) ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง ราคาไขไก่แนะนำ ปี 2554 (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2554

ข้อ 2 ราคาจำหน่ายไขไก่คละหน้าฟาร์ม จำหน่ายไม่เกินฟองละ 3.00 บาท

ข้อ 3 ราคาจำหน่ายปลีกไขไก่

เบอร์ 0 จำหน่ายไม่เกินฟองละ 3.90 บาท

เบอร์ 1 จำหน่ายไม่เกินฟองละ 3.70 บาท

เบอร์ 2 จำหน่ายไม่เกินฟองละ 3.60 บาท

เบอร์ 3 จำหน่ายไม่เกินฟองละ 3.50 บาท

เบอร์ 4 จำหน่ายไม่เกินฟองละ 3.40 บาท

เบอร์ 5 จำหน่ายไม่เกินฟองละ 3.30 บาท

ข้อ 4 สำหรับราคาไขไก่ในภาคใต้ ให้จำหน่ายสูงกว่าราคาแนะนำตามข้อ 2 หรือข้อ 3 ได้ไม่เกินฟองละ 0.10-0.20 บาท

ข้อ 5 การจำหน่ายไขไก่คละหน้าฟาร์ม หรือจำหน่ายปลีกไขไก่เกินราคาแนะนำที่กำหนดไว้ในข้อ 2 หรือข้อ 3 หรือข้อ 4 โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อาจเป็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นความผิดฐานจงใจจำหน่ายสินค้าราคาสูงเกินสมควร ซึ่งผู้ฝ่าฝืนอาจได้รับโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อ 6 ในกรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้จำหน่าย หรือได้รับการร้องเรียนจากผู้บริโภคว่าไม่จำหน่ายในราคาตามข้อ 2 หรือข้อ 3 หรือข้อ 4 สำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วย

ราคาสินค้าและบริการ จะใช้มาตรการทางกฎหมายกำหนดให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนดต่อไป”

### 3.3.2.3.2 สถานะและผลทางกฎหมาย

สถานะและผลทางกฎหมายของประกาศราคาไข่ไก่แนะนำ เมื่อพิจารณาขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กกร. แล้วเห็นว่าสำนักงาน กกร. ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศราคาไข่ไก่แนะนำแต่อย่างใด ประเด็นที่สำคัญคือสำนักงานกกร.ใช้อำนาจใดในการออกประกาศ

โดยจะวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของประกาศราคาไข่ไก่แนะนำ กับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เนื่องจากเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย ซึ่งเป็นหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเงื่อนไขกรณีเฉพาะราย ไม่ใช่อำนาจอย่างไร้เหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ<sup>52</sup> หรือโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจนั่นเอง

จากคำนิยามคำว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สิ่งที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง กฎ และการดำเนินการใดๆในทางปกครอง

**คำสั่งทางปกครอง** มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้คำนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” ไว้ว่า ได้แก่ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และนอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยัง

<sup>52</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1278> [2553, ธันวาคม 29]

กำหนดเอาไว้ว่า การขยายขอบเขตของคำสั่งทางปกครองสามารถทำได้โดยการออกกฎกระทรวง กำหนดการอื่นที่จะให้อยู่ในความหมายของคำสั่งทางปกครองได้

**กฎ** มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นิยามความหมายของคำว่า “กฎ” ไว้ว่า ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้นิยามไว้มีข้อความอย่างเดียวกัน

**การดำเนินการใดๆในทางปกครอง** ได้แก่ การดำเนินการอื่นๆนอกเหนือจากการออกคำสั่งทางปกครองหรือการออกกฎ เช่น มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นต้น

จากคำนิยามตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเบื้องต้นหากพิจารณาอย่างผิวเผินลักษณะที่ใกล้เคียงกับประกาศราคาไข่ไก่แนะนำ คือ “กฎ”

ตามนิยามจะเห็นได้ว่า “กฎ” อาจจะมีชื่อเรียกว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ รวมตลอดถึงคำสั่ง หนังสือเวียน หนังสือสั่งการ และการตีความกฎหมายที่ผู้มีอำนาจได้วินิจฉัยไว้ นิยามนี้จะบอกแต่ชื่อของกฎที่อาจมีชื่อต่างๆ แต่สาระสำคัญของกฎนั้นอยู่ในข้อความตอนท้ายของนิยาม คือ จะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นการสั่งการของฝ่ายบริหารไม่ว่าโดยรูปแบบใด ที่มีผลต่อพฤติกรรมของเอกชนให้ต้องกระทำตามหรือละเว้นการกระทำ ในความหมายนี้กฎทางปกครองจึงหมายถึง กฎหมายลำดับรอง (พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ) รวมทั้งการกำหนดนโยบายใดๆ ไม่ว่าในรูปแบบของหนังสือเวียน หนังสือสั่งการ การตีความอธิบาย หรือการประกาศนโยบายของฝ่ายบริหารด้วย ซึ่งฝ่ายปกครองประสงค์ที่จะให้มีการยอมรับและปฏิบัติตาม (compliance) เป็นการทั่วไป<sup>53</sup>

กฎคือเครื่องมือของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร ที่จะสั่งการต่างๆต่อผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมาย หรืออาจจะกล่าวได้อีกนัยหนึ่งในเชิงของการบริหารว่า กฎจะเป็นเครื่องมือที่ใช้แปลงนโยบายของฝ่ายบริหารไปบังคับการให้บรรลุผลตามนโยบายหรือเป้าหมายที่ต้องการ หรือเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารไว้ การออก“กฎ”จะมีกฎที่หลากหลายประเภทที่ให้เลือกนำไปใช้ตามความเหมาะสมและสถานการณ์ มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการตราและ

<sup>53</sup> ธรรมนิติย์ สุ่มันตกุล . กฎทางปกครอง. [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา: [http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com\\_content&task=view&id=90&Itemid=12](http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=90&Itemid=12) [2554, ,มกราคม 2]

ประกาศใช้ และกฎแต่ละประเภทจะมีขอบเขตการใช้ของตนเอง เมื่อกฎเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่ใช้ในการปฏิบัติราชการ ดำเนินการตามกฎหมาย นโยบาย และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎจะสร้างรายละเอียดที่กฎหมายให้อำนาจไปบังคับใช้ เพื่อให้กิจกรรมและนโยบายของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารสัมฤทธิ์ผล

### ตัวอย่างแนววินิจฉัย

- ประกาศธนาคารอาคารสงเคราะห์ เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2545 มีลักษณะเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 287/2545)

- ข้อบังคับกองบัญชาการตำรวจนครบาล ว่าด้วยแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดให้รถเดินทางเดียว และการใช้ทางเดินรถสำหรับรถบางประเภทในถนนเพชรบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2540 เป็นข้อบังคับที่ออกโดยผู้บัญชาการตำรวจนครบาล โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 139 (4) และ (10) แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานจราจรทางบก พ.ศ. 2522 จากข้อห้ามและข้อยกเว้นในข้อบังคับดังกล่าว เมื่อเจ้าพนักงานจราจรได้ทำเครื่องหมายจราจรให้เป็นทางเดินรถทางเดียวตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปที่ขับรถประเภทที่กำหนดในข้อกำหนดในข้อบังคับผ่านเส้นทางดังกล่าว ผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบตามมาตรา 139 ประกอบกับมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ย่อมมีความผิด ดังนั้นข้อบังคับดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีผลบังคับกับทุกคนเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎตามความหมายในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 272/2546)

- แนวปฏิบัติว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นระเบียบภายในเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานดำเนินคดีอาญานายจ้าง โดยรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอที่เชื่อได้และสามารถพิสูจน์ได้ว่า นายจ้างฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในเรื่องที่เป็นมูลเหตุให้พนักงานตรวจแรงงาน ออกคำสั่งโดยไม่ต้องดำเนินคดีอาญาในข้อหาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเฉพาะภายในหน่วยงาน ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และมีใช้พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการ

ทั่วไป แนวปฏิบัติดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 409/2546)

### หลักเกณฑ์การออกกฎ

#### 1. ที่มาแห่งอำนาจในการออกกฎ

กฎจะต้องมีที่มาแห่งอำนาจในการออกกฎเสมอ อำนาจที่มาแห่งการออกกฎนี้อาจเป็นกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่า เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่เทียบเท่าพระราชบัญญัติ ฉะนั้นไม่ว่าการตรากฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวง หรือประกาศ คำสั่งระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ก็จะต้องมีที่มาแห่งอำนาจ แต่นอกเหนือจากนี้แล้วกฎอาจมีที่มาจากอำนาจในการบริหารหรือการปกครองบังคับบัญชาได้ เช่นหัวหน้าส่วนราชการย่อมมีอำนาจที่จะออกกฎ เพื่อควบคุมดูแลหรือกำกับให้งานในหน้าที่ความรับผิดชอบให้ดำเนินไปโดยถูกต้องได้ ดังนั้น อำนาจของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีตามมาตรา 21 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ก็เป็นที่มาแห่งการที่จะมีกฎระเบียบหรือคำสั่งได้<sup>54</sup> แต่การใช้อำนาจดังกล่าวนี้ต้องเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย กล่าวคือ การใช้อำนาจของปลัดกระทรวงก็ต้องเป็นไปตามกรอบความรับผิดชอบของปลัดกระทรวง หรือการใช้อำนาจของอธิบดีก็ต้องเป็นไปตามที่มาตรา 32 กำหนดไว้คือ ต้องคำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

#### 2. กฎจะต้องประกาศเสมอ

เพราะกฎใช้บังคับเป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชนได้รู้ล่วงหน้า (มาตรา 64 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บุคคลจะแก้ตัวว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้) ซึ่งจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่เดิมนั้นไม่ได้บังคับว่าต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาทุกเรื่องเสมอไป แต่ปัจจุบันนี้ได้มีมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2534 กำหนดให้กฎทุกประเภทต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเพื่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7 (4) บัญญัติว่า “มาตรา 7 หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ... (4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่าง

<sup>54</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สื่อปัญญา, 2540.) หน้า 121

กฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง” ดังนั้นกฎใดหากไม่ประกาศยอมนำมาใช้บังคับบุคคลในทางเป็นโทษไม่ได้ เพราะบุคคลนั้นไม่อยู่ในสภาพที่จะปฏิบัติตามกฎได้

### 3. กฎต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป

เป็นการใช้อำนาจทางปกครองกำหนดหลักเกณฑ์ หรือก่อตั้งนิติสัมพันธ์ในลักษณะที่ผลต่อบุคคลทั่วไปไม่จำกัดจำนวน<sup>55</sup> การออกกฎจึงมีความซับซ้อนมากกว่าคำสั่ง

#### ผู้มีอำนาจออกกฎ ได้แก่

1. รัฐมนตรีหรือส่วนราชการ เช่น กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับต่างๆ หรือ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ มติ

2. ศาล เช่น ข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงาน พ.ศ. 2523 หรือข้อกำหนดคดีล้มละลาย พ.ศ. 2522

3. สภาวิชาชีพ เช่น ข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยการพิจารณาคดีมรยาททนายความ พ.ศ. 2546 ข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

#### วิเคราะห์สถานะและผลทางกฎหมายของประกาศเรื่องราคาไข่ไก่แนะนำ

ประกาศเรื่องราคาไข่ไก่แนะนำ ปี 2554 (ทุกฉบับ) เป็นประกาศที่ออกโดยสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือสำนักงาน กกร. ซึ่งเป็น “เจ้าหน้าที่” อันอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการออกกฎ คือ 1.ต้องมีที่มาแห่งอำนาจในการออกกฎ 2.กฎต้องประกาศเสมอ 3.มีลักษณะเป็นการทั่วไป เมื่อพิจารณาจากประกาศราคาไข่ไก่แนะนำ แม้จะ

<sup>55</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549.) หน้า 110

ออกโดยหน่วยงานราชการที่ตั้งขึ้นโดยอำนาจของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และมีลักษณะเป็นการทั่วไปเพราะมิได้มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีผลกับบุคคลคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่สามารถระบุตัวบุคคลได้ แต่ประกาศดังกล่าวมิได้เป็นการใช้อำนาจภายในขอบอำนาจตามที่กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการในมาตรา 16 ให้ไว้แต่อย่างใด และการกำหนดราคาสินค้าแม้จะอยู่ในลักษณะของราคาแนะนำ ย่อมน่าจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการกลางฯ (กกร.) หรือคณะกรรมการจังหวัดฯ (กจร.)<sup>56</sup> เมื่อการออกประกาศไม่มีที่มาแห่งอำนาจในการออกและไม่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นประกาศราคาไข่ไก่แนะนำจึงไม่ใช่กฎหมายปกครอง จึงไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย การไม่ปฏิบัติตามจึงไม่ใช่สิ่งที่ผิดกฎหมาย

แต่ด้วยเนื้อหารายละเอียดของประกาศราคาไข่ไก่แนะนำในข้อ 2 ที่ได้กำหนดราคาไข่ไก่คละหน้าฟาร์ม ในข้อ 3 ที่ได้กำหนดราคาจำหน่ายปลีกไข่ไก่ และในบางฉบับได้มีการกำหนดราคาจำหน่ายส่งไข่ไก่ ที่ให้จำหน่าย “ไม่เกินฟองละ..บาท” ในข้อ 4 ที่กำหนดราคาไข่ไก่ในภาคใต้ ให้จำหน่ายสูงกว่าราคาแนะนำตามข้อ 2 หรือข้อ 3 “ได้ไม่เกินฟองละ...บาท” ทำให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคเข้าใจว่ากระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าภายในได้เข้ามาแทรกแซงราคาจำหน่ายสินค้า ด้วยการออกกฎเพื่อควบคุมราคาโดยการกำหนดราคาขึ้นสูงในการจำหน่ายสินค้าไข่ไก่ อีกทั้งในข้อ 5 และข้อ 6 ของประกาศที่ได้ออกมาในลักษณะของการห้ามกระทำ หากพบการฝ่าฝืนหรือได้รับการร้องเรียนจากผู้บริโภคว่าไม่จำหน่ายในราคาตามข้อ 2 หรือข้อ 3 หรือข้อ 4 อาจมีความรับผิดทางอาญา ซึ่งเป็นความรับผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งในที่นี้คือความรับผิดตามมาตรา 29<sup>57</sup> ซึ่งเป็นความรับผิดที่เข้าข่ายฐานจงใจจำหน่ายสินค้าราคาสูงเกินสมควร มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นโทษที่มีอัตราสูงมากและไม่สามารถเปรียบเทียบคดีได้

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ให้ กกร. มีอำนาจหน้าที่ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ดังต่อไปนี้

(2) กำหนดมาตรการที่ใช้สำหรับสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 25 ....

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการตามมาตรา 29 วรรคสอง

มาตรา 13 ให้ กจร. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติการตามมาตรา 25 มาตรา 27 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 29 วรรคสอง และมาตรา 33

<sup>57</sup> มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการใดๆ โดยจงใจที่จะทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใด

คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใดก็ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา



โดยประกาศดังกล่าว ได้มีการประกาศให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการทราบทางเว็บไซต์ของกรมการค้าภายใน (<http://www.dit.go.th>) เพื่อให้ทราบเป็นการทั่วไป และได้มีการส่งประกาศดังกล่าวไปยังผู้ประกอบการธุรกิจสินค้าไข่ไก่อีกจำนวนหนึ่ง นอกจากนี้หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ หรือสื่อบนอินเทอร์เน็ตก็ได้มีการหยิบยกประกาศหรือข้อความในประกาศดังกล่าว รวมถึงคำให้สัมภาษณ์บุคคลจากกรมการค้าภายในเรื่องการเข้ามาควบคุมดูแลสินค้าไข่ไก่ เพื่อไม่ให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน นำไปแสดงบนสื่อต่างๆ ทำให้ประชาชนทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภคส่วนใหญ่ทราบถึงการเข้ามาดูแลสินค้าไข่ไก่จากกระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าภายใน และตลอดระยะเวลาหนึ่งปีที่ผ่านมา กรมการค้าภายในได้รับการร้องเรียนจากผู้บริโภคเรื่องการขายไข่ไก่เกินราคาแนะนำ การปรับราคาสินค้าไข่ไก่ที่เพิ่มสูงขึ้น การร้องขอให้มีการควบคุมราคาที่เหมาะสม เป็นต้น และทางฝากผู้ประกอบการธุรกิจสินค้าไข่ไก่เอง ก็ได้มีการออกมาโต้แย้งและแสดงความไม่เห็นด้วยกับการแทรกแซงของกระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าภายใน นอกจากนี้ก็ได้มีการแสดงความเห็นจากหลายภาคส่วนในสังคมที่ไม่เห็นด้วยกับการควบคุมราคาสินค้าไข่ไก่ และเรียกร้องให้ปล่อยราคาสินค้าไข่ไก่ให้เป็นไปตามกลไกตลาด

แม้จะพิจารณาแล้วพบว่า ประกาศดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองที่จะมีสภาพบังคับเพื่อควบคุมราคาสินค้าไข่ไก่หรือลงโทษผู้ฝ่าฝืนได้ เนื่องด้วยมิได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ในการออกประกาศแต่อย่างใด แต่จะเห็นได้ว่าประกาศราคาไข่ไก่แนะนำได้ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ธุรกิจไข่ไก่ โดยผู้บริโภคได้ร้องเรียนเมื่อไม่มีการจำหน่ายในราคาแนะนำ ผู้ประกอบการต่างๆถูกกดดันจากผู้บริโภคและกรมการค้าภายในให้มีการจำหน่ายตามราคาแนะนำ ด้วยเกรงกลัวการลงโทษในทางอาญา ซึ่งเป็นมาตรการที่แสดงไว้ตามท้ายประกาศ เพื่อลงโทษเมื่อพบการฝ่าฝืน

และแม้ว่าหากได้พิจารณาตามลายลักษณ์อักษรแล้ว อาจจะมีมุมมองความเห็นว่าการประกาศก็ได้มีความชัดเจนในตัวเอง เพราะได้ระบุไว้ว่า ราคาไข่ไก่ “แนะนำ” และให้สำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเป็นผู้ออกประกาศ แทนคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการซึ่งเป็นคณะทำงานที่มีอำนาจในการควบคุมราคาสินค้าและบริการตามมาตรา 25<sup>58</sup> แต่เมื่อ

---

<sup>58</sup> มาตรา 25 เมื่อได้มีการประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 24 แล้วให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) กำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง ...

(10) สั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมตามปริมาณและราคาที่กำหนดตลอดจนสั่งให้จำหน่ายแก่ส่วนราชการหรือบุคคลใดตามที่คณะกรรมการกำหนด

พิจารณาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด (กรมการค้าภายใน) ของสำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ประกอบกับถ้อยคำรายละเอียดในประกาศตั้งแต่ข้อ 2 เป็นต้นไป และจะด้วยความเข้าใจผิดของบุคคลภายนอกหรือเทคนิคในทางบริหารของกรมการค้าภายในก็ตาม เพราะกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเป็นกฎหมายในความรับผิดชอบของกรมการค้าภายใน ที่ให้อำนาจหน่วยงานตามกฎหมายนี้ในการใช้มาตรการต่างๆในการแทรกแซงสินค้าและบริการ ซึ่งหนึ่งในมาตรการนั้นได้รวมถึงมาตรการการควบคุมราคาสินค้าด้วย และด้วยด้วยเนื้อหาของประกาศและการมีบทลงโทษทางอาญา การประกาศราคาไข่ไก่แนะนำจึงเป็นการกระหน่ำสิทธิของประชาชน (อาจถูกดำเนินคดี) ซึ่งหลักในการใช้อำนาจทางปกครองนั้น รัฐจะไม่สามารถดำเนินการใดๆที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เว้นแต่หากประกาศราคาไข่ไก่แนะนำไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ย่อมเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารเพื่อดำเนินการบริหารจัดการภายในฝ่ายปกครองที่สามารถกระทำได้ โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการแต่อย่างใด ซึ่งมักจะปรากฏในรูปของระเบียบภายใน หรือหนังสือเวียน เป็นต้น

เมื่อประกาศดังกล่าว มีผลเป็นการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการประกอบธุรกิจ ในเรื่องกำหนดราคาสินค้า ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 84 ได้บัญญัติแนวนโยบายทางเศรษฐกิจ ไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ (1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค..” และมาตรา 43 ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขัน”

ดังนั้นปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ แม้ลักษณะของประกาศในความมุ่งหมายของสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เป็นเพียงนโยบายในการป้องปรามการค้ากำไรเกินควร ไม่ใช่กฎหมายปกครอง ไม่มีผลทางกฎหมาย และไม่มีสภาพบังคับในตนเองโดยตรง แต่อาจถูกนำไปประกอบกับกฎหมายที่อ้างถึงเพื่อพิจารณาความผิดทางอาญา เนื่องจากเมื่อพิจารณาถ้อยคำในประกาศข้อ 5 จะพบว่าประกาศแสดงให้เห็นว่าจะถูกนำมาปรับใช้เป็นบทสันนิษฐานเบื้องต้น (คือผู้ค้าสามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์ได้ มิใช่บทสันนิษฐานเด็ดขาด) ว่าหากมีการจำหน่ายไขไก่เกินราคาแนะนำที่กำหนดไว้ จะเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมาตรา 29 ในฐานจงใจจำหน่ายสินค้าราคาสูงเกินสมควร แทนการพิจารณาเป็นรายกรณีไป

ซึ่งในการจะนำประกาศราคาไขไก่แนะนำ มาเป็นแนวปฏิบัติในการสอดส่องของเจ้าหน้าที่ เพื่อสำรวจตรวจตราการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือเป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดในชั้นศาลนั้นน่าจะไม่สามารถทำได้ เนื่องด้วยประกาศดังกล่าวไม่ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจออกประกาศในลักษณะควบคุมราคาที่มีผลกระทบต่อประชาชนได้ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 43 วรรคสอง ที่กำหนดให้การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อีกทั้งบทบัญญัติมาตรา 29 วรรคสองกำหนดให้อำนาจการออกหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้าหรือบริการ เป็นของคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) และคณะกรรมการจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กจร.) ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ออกโดยกจร.จะต้องสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับการกำหนดหลักเกณฑ์ของกกร.<sup>59</sup> และหากได้มีการออกหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจะต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นประกาศราคาไขไก่แนะนำจึงไม่มีสถานะทางกฎหมาย ส่งผลให้ไม่สามารถนำประกาศดังกล่าวมาเป็นฐานในการตีความความรับผิดได้

ดังนั้นประกาศราคาไขไก่แนะนำ จึงไม่มีสถานะทางกฎหมายที่เป็นกฎหมายปกครอง และไม่ใช่หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะถือว่าเป็นการทำให้ราคาสูงเกินสมควร การไม่ปฏิบัติตามจึงไม่มีความรับผิดที่เป็นผลอันเนื่องมาจากประกาศ แต่หากจะเป็นความผิดตามมาตรา 29 ได้ ก็จากดุลพินิจของเจ้าพนักงานเท่านั้น และการจะให้ประกาศมีผลในทางกฎหมาย จะต้องออกประกาศโดย

<sup>59</sup> มาตรา 13 ให้ กจร. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติการตามมาตรา 25 มาตรา 27 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 29 วรรคสอง และมาตรา 33... การใช้อำนาจตามวรรคหนึ่งของ กจร. จะขัดหรือแย้งกับกรณีที่ กกร. กำหนดตามมาตรา 9 ไม่ได้

คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) หรือคณะกรรมการจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กจร.) โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 หรือ 13 ประกอบมาตรา 25 หรือมาตรา 29 เป็นต้น อันจะเป็นการเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อควบคุมราคาสินค้าโดยตรง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

ดังนั้น ประกาศราคาไข่ไก่แนะนำจึงเป็นเพียง แนวทางการกำหนดราคาจำหน่าย (guideline) ในเรื่องของราคาสินค้าไข่ไก่ ว่าราคาในขณะนั้นน่าจะเป็นเท่าไร ผู้ประกอบการจะขายสูงหรือต่ำกว่าราคาแนะนำนี้ย่อมสามารถทำได้ ไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย และในส่วนของท้ายประกาศในเรื่องของโทษ “เป็นเพียงการปรามเท่านั้น ถ้าราคาจำหน่ายไม่เป็นไปตามนี้มากนัก (จำหน่ายสูงเกินกว่าราคาแนะนำมาก) ก็จำเป็นต้องใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าไปดำเนินการ”<sup>60</sup> ประกาศราคาไข่ไก่แนะนำจึงเป็นเพียงมาตรการทางบริหาร เป็นเพียงการขอความร่วมมือไม่ใช่ มาตรการทางกฎหมาย โดยกรมการค้าภายในได้ติดตามดูแลเคลื่อนไหวของราคาสินค้าไข่ไก่อย่างสม่ำเสมอ

### 3.3.2.3.3 เหตุผลและความจำเป็น

ในอดีตที่ผ่านมาภาครัฐไม่ค่อยมีบทบาทเกี่ยวข้องกับธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่มาก นอก จากให้ความรู้ในด้านการส่งเสริมแนะนำแก่เกษตรกรทั่วไปเป็นครั้งคราว เช่น ด้านการควบคุมคุณภาพ และมาตรฐานอาหารสัตว์ ยารักษาสัตว์ แต่หลังจากที่การเลี้ยงไก่ไข่ได้กลายเป็นธุรกิจที่มีการขยายตัวค่อนข้างมาก และมีการเลี้ยงกันอย่างแพร่หลาย ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ทั้งด้านการผลิตและการตลาด ขึ้นมากมาย ภาครัฐจึงได้เข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงการผลิตและตลาดไข่ไก่ มาตรการในการแทรกแซงราคาไข่ไก่ที่ผ่านมา เป็นดังนี้

**กรณีราคาสินค้าไข่ไก่ตกต่ำ** ผู้ที่ได้รับกระทบโดยตรงจากปัญหานี้ คือ เกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์ได้เข้าไปแทรกแซงตลาดไข่ไก่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา การแทรกแซงตลาดที่ผ่านมา มี 2 แนวทาง ดังนี้

1. โครงการแทรกแซงตลาดไข่ไก่ คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ได้อนุมัติเงินทุนหมุนเวียนปลอดดอกเบี้ยจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) เพื่อใช้ดำเนินการดังนี้

<sup>60</sup> ผุสดี กำปันทอง. รองอธิบดีกรมการค้าภายใน. สัมภาษณ์, 16 มกราคม 2555.

1.1 เก็บสต็อกไข่ไก่เข้าห้องเย็น และนำออกจำหน่ายเมื่อราคาสูงถึงราคาเป้าหมาย โดยอนุมัติเงินให้องค์การคลังสินค้า กรมการค้าภายในและกรมส่งเสริมสหกรณ์ นำไปจัดสรรให้ผู้เข้าร่วมโครงการ ได้แก่ สมาคมส่งเสริมการเลี้ยงไก่แห่งประเทศไทยฯ สหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่ สมาคมผู้ผลิต ผู้ค้าและส่งออกไข่ไก่ และสถาบันเกษตรกรอื่น ๆ ใช้ในการรับซื้อและรวบรวมไข่ไก่ ส่วนเกินจากเกษตรกรเก็บเข้าห้องเย็นรอจำหน่าย\*

1.2 ขยายตลาดไข่ไก่เพื่อรักษาระดับราคา ได้อนุมัติเงินหมุนเวียนให้กรมการค้าภายใน นำไปจัดสรรให้สำนักงานการค้าภายในจังหวัด ที่เข้าร่วมโครงการใช้ในการรับซื้อไข่ไก่จากเกษตรกรแล้วจัดจำหน่ายให้ผู้บริโภคโดยตรงในราคาเป็นธรรม เพื่อเพิ่มความต้องการบริโภค

2. โครงการจัดการช่วยเหลือการส่งออกไข่ไก่ (คชก.) ได้อนุมัติเงินจ่ายขาดให้กรมการค้าภายในจัดสรรให้กับสมาคมส่งเสริมการเลี้ยงไก่แห่งประเทศไทยฯ สมาคมผู้ผลิต ผู้ค้าและส่งออกไข่ไก่ เพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายด้านการขนส่งและการตลาดในการส่งออกไข่ไก่ไปจำหน่ายต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมาตรการนี้ได้เลิกดำเนินการไปแล้วเนื่องจากขัดกับข้อตกลงขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO)

กรณีสินค้าไข่ไก่มีราคาแพง ผู้ที่ได้รับผลกระทบก็คือ ผู้บริโภค ในกรณีนี้ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมการค้าภายในได้ดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภค โดยร่วมมือกับกลุ่มผู้เลี้ยงเข้าแทรกแซงตลาด โดยการนำไข่ไก่ออกไปจำหน่ายให้กับผู้บริโภคโดยตรงในราคาที่ถูกกว่าท้องตลาด (โครงการธงฟ้า)

จะเห็นได้ว่าในอดีตที่ผ่านมาภาครัฐได้เข้ามามีบทบาทเพื่อแทรกแซงราคา เมื่อเกิดปัญหาจากการที่มีปริมาณไข่ไก่ในตลาดไม่สม่ำเสมอ ทำให้บางครั้งมีสินค้าไข่ไก่มากเกินไปหรือน้อยเกินไป ซึ่งเป็นมาตรการในทางบริหารแทบทั้งสิ้น

และในปีพ.ศ. 2554 ได้มีบังคับใช้มาตรการทางบริหาร ซึ่งมีการใช้บังคับเป็นปีแรกคือการประกาศราคาไข่ไก่แนะนำ โดยความมุ่งหมายในการออกประกาศ เกิดขึ้นเนื่องจากภาวะสินค้าไข่ไก่ปรับตัวสูงขึ้นมากและสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน และได้ออกมาเรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามาช่วยดูแล อีกทั้งกระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าภายในก็ไม่ได้นิ่งนอนใจกับปัญหาดังกล่าว

---

\* การจะดำเนินการได้ผล ตลาดต้องมีความต้องการมากขึ้นในช่วงที่ต้องระบายสินค้าออกจำหน่าย ถ้าตลาดยังมีความต้องการเท่าเดิม การดำเนินงานอาจขาดทุนเพราะไม่คุ้มค่ากับการเก็บรักษา

แม้กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าภายในจะมีเครื่องมือในการเข้ามาแก้ไขปัญหาต่างๆ ทั้งที่เป็นมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางบริหาร แต่ได้เลือกมาตรการทางบริหารมาใช้ บังคับกับสินค้าไข่ไก่ โดยเหตุผลที่เลือกใช้มาตรการทางบริหารกับสินค้าไข่ไก่ ด้วยการออกประกาศราคาแนะนำ ก็เนื่องมาจากไม่ต้องการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมากำหนดราคาจำหน่ายสินค้าขึ้นสูง เนื่องจากหากออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายการเปลี่ยนแปลงจะทำได้ยากกว่า เพราะจะต้องผ่านการประชุมคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการก่อน (เมื่อประธาน กกร. ลงนามในประกาศแล้ว จะมีผลบังคับใช้ถัดจากวันที่ที่ลงในประกาศ และนำไปประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาภายหลัง) ซึ่งเป็นกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมายที่ใช้เวลาพอสมควร และเนื่องจากราคาสินค้ามีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การออกเป็นประกาศราคาแนะนำโดยสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าจึงเป็นอีกทางเลือกของกรมการค้าภายใน ในการเข้ามาดูแลราคาสินค้าและบริการได้อย่างทันทั่วทั้งที่ เพราะสามารถออกได้รวดเร็วทันสถานการณ์มากกว่า และสามารถใช้บังคับได้ทันที ซึ่งมีสภาพเสมือนเป็นกฎหมายหลายๆ เนื่องจากต้องการเข้ามากำกับดูแลมิให้มีการจำหน่ายสินค้าเกินกว่าราคาแนะนำ และเป็นการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคให้ทราบความเป็นไปได้ของราคาสินค้าไข่ไก่ในขณะนั้น

แม้ว่าวัตถุประสงค์หลักของมาตรการมีขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค แต่ส่วนหนึ่งก็เพื่อให้ความเป็นธรรมกับผู้ประกอบการด้วย เพราะในธุรกิจนี้มีผู้ประกอบการมากมาย มีทั้งรายเล็ก รายใหญ่ ยิ่งอาชีพเลี้ยงไก่ไข่ประกอบด้วยเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายเล็ก และมีเป็นจำนวนมาก จึงไม่สามารถปล่อยให้มีการแข่งขันเหมือนเช่นการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นรายใหญ่เท่านั้นได้ เพราะเกษตรกรเป็นพื้นฐานของประเทศไทย และมีเป็นจำนวนมาก หากไม่เข้ามาดูแลเกษตรกรซึ่งเป็นรากฐานของประเทศตรงนี้ก็หายไป

#### 3.3.2.3.4 ปัญหาการร่วมกันกำหนดราคาสินค้า (price fixing)

หลักการและแนวคิดของการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เชื่อว่ากลไกราคาภายใต้สภาพการแข่งขันจะเป็นเครื่องมือในการตอบปัญหาที่ว่า จะผลิตสินค้าอะไร จะผลิตอย่างไร และจะจัดสรรสินค้านั้นให้กับใครจึงจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพราะในสภาพตลาดที่มีการแข่งขัน ผู้ผลิตจะผลิตสินค้าอะไร จำนวนเท่าใดจะขึ้นอยู่กับความต้องการหรืออุปสงค์ (demand) ของผู้บริโภคในตลาด หากอุปสงค์ต่อสินค้าชนิดใดมีมาก ผู้บริโภคจะยินดีจ่ายเงินซื้อสินค้านั้นมากกว่าสินค้าชนิดอื่น ส่วนผู้ผลิตเมื่อเห็นว่าตนยังสามารถเพิ่มผลกำไรได้อีกก็จะเพิ่มปริมาณการผลิตจนทำให้ตนได้รับกำไรสูงสุด ในขณะที่พยายามผลิตเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด ผู้ผลิตก็ต้องพยายามผลิตโดยให้มี

ต้นทุนการผลิตที่ต่ำที่สุด ต้นทุนของสินค้าขึ้นอยู่กับราคาปัจจัยการผลิต ผู้ผลิตจึงต้องแข่งขันกับผู้ผลิตอื่นในการแสวงหาปัจจัยการผลิต ดังนั้นราคาของปัจจัยการผลิตจึงเป็นสิ่งกำหนดว่าผู้ผลิตควรผลิตสินค้าอย่างไร เมื่อผลิตสินค้าได้แล้วราคาของสินค้าจะเป็นเครื่องกำหนดว่าผู้บริโภครายใดจะเป็นผู้ได้รับสินค้านั้น กล่าวคือผู้บริโภคจะต้องแข่งขันกันซื้อสินค้านั้นกับผู้บริโภคคนอื่น ถ้าอุปสงค์ต่อสินค้านั้นมีมากกว่าความต้องการขายหรืออุปทาน (supply) ของสินค้านั้นราคาสินค้าก็จะขยับสูงขึ้น ขณะเดียวกันก็จะลดระดับอุปสงค์ในสินค้านั้นลง ในทางกลับกันถ้าหากอุปทานมีมากกว่าอุปสงค์สินค้านั้นมีมากเกินไปความต้องการ ราคาสินค้าจะลดลง เพื่อเพิ่มระดับอุปสงค์ของสินค้านั้น

ดังนั้นเงื่อนไขสำคัญในการทำงานของกลไกราคา คือ การแข่งขัน เพราะการแข่งขันจะผลักดันให้ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคแสดงความพึงพอใจหรือความต้องการที่แท้จริงของตนออกมา ทำให้ผู้ผลิตทราบว่าผลผลิตสินค้าใด อย่างไร ในปริมาณเท่าใด และในส่วนของผู้บริโภคเองก็จะเป็นการจัดสรรว่าใครควรจะได้รับสินค้านั้น หากกระบวนการเช่นนี้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือไม่มีสิ่งใดมาแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาและการแข่งขันแล้ว จะก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากการแข่งขันทำให้มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรไปใช้ผลิตสินค้าที่ผู้บริโภคต้องการเท่านั้น จึงเป็นการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และในตลาดแข่งขันซึ่งประกอบด้วยผู้ขายมากมาย ผู้ผลิตจะไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าให้สูงกว่าราคาตลาดได้ ผู้บริโภคจึงได้รับการคุ้มครองจากการเอารัดเอาเปรียบของผู้ผลิต เมื่อผู้ผลิตไม่อาจขายสินค้าสูงกว่าราคาตลาดได้วิธีที่จะทำให้ผู้ผลิตได้รับกำไรมากกว่าผู้ผลิตอื่นก็คือ ต้องพยายามลดต้นทุนการผลิตสินค้าของตนลง ซึ่งอาจทำได้โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น หรือสร้างความแตกต่างในสินค้าของตนกับผู้ผลิตรายอื่นยอมทำให้ราคาสินค้าแตกต่างกันได้ ดังนั้นผู้ผลิตจึงต้องพยายามคิดค้นสิ่งใหม่ๆ พัฒนาคุณภาพหรือรูปแบบของสินค้าให้แตกต่างจากกัน พฤติกรรมเช่นนี้จะทำให้เกิดความก้าวหน้าในทางสินค้า มีการผลิตสินค้าใหม่ๆ มีการนำวัตถุดิบใหม่ๆ มาใช้ผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น ซึ่งการแข่งขันจะก่อให้เกิดการพัฒนาและริเริ่มสินค้าใหม่ๆ เพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภค หากผู้ผลิตทำให้สินค้ามีราคาถูกลง ผู้บริโภคก็จะซื้อสินค้ามากขึ้น ซึ่งจะย้อนมาผลักดันให้ผู้ผลิตหาทางลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มการผลิตต่อไปเรื่อยๆ ในทุกสินค้า

เมื่อการแข่งขันทำให้ราคาสินค้าถูกกำหนดด้วยการทำงานของกลไกราคา ทำให้ในระยะยาวผู้ประกอบการจะได้รับแต่เพียงกำไรปกติเท่านั้น และผู้ประกอบการที่ขาดประสิทธิภาพในการผลิต จะถูกกลไกตลาดโยกย้ายไปยังธุรกิจอื่นที่ผู้ประกอบการรายนั้นมีประสิทธิภาพในการผลิตมากกว่า ดังนั้นเพื่อรักษากำไรเกินปกติให้คงอยู่ตลอดไป และเพื่อความมั่นคงในการประกอบธุรกิจของตน ผู้ประกอบการจึงมักจะแสวงหาวิธีต่างๆ เพื่อลดการแข่งขัน ซึ่งวิธีหนึ่ง que ผู้ประกอบการ

สามารถนำมาใช้เพื่อลดการแข่งขันคือ การกำหนดราคาสินค้าร่วมกัน (price fixing) อันเป็นการหยุดการแข่งขันทางด้านราคาลง

แม้ว่าราคาที่ร่วมกันกำหนด อาจจะสูงหรือต่ำกว่าราคาเดิมของผู้ประกอบการแต่ละราย และอาจทำให้ผู้ประกอบการบางรายต้องเปลี่ยนแปลงปริมาณการผลิต ราคาสินค้า หรือผลกำไรให้น้อยลง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อคำนึงถึงความมั่นคงทางธุรกิจ และผลกำไรในระยะยาว การลดหรือหยุดการแข่งขันแล้วหันมาร่วมมือกันของผู้ประกอบการเช่นนี้ น่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการในระยะยาวมากกว่า

### ก. การร่วมกันกำหนดราคา (price fixing)

ในทางเศรษฐศาสตร์ได้อธิบายว่าเป็น “ข้อตกลงในการร่วมกันกำหนดราคาสินค้า” (price fixing agreement ) หมายถึง “กรณีผู้ประกอบการแข่งขันตกลงหลีกเลี่ยงการแข่งขันด้านราคา โดยการกำหนดราคาสินค้าเป็นราคาเดียวกัน หรือตกลงขึ้นหรือลดราคาสินค้าพร้อมๆกัน”<sup>61</sup> หรือหมายถึง “ข้อตกลงที่มีผลทำให้ผู้จำหน่าย จำหน่ายสินค้าในราคาตามที่ตกลงกัน ทั้งนี้เพื่อจำกัดการแข่งขันทางด้านราคา”<sup>62</sup> หรือหมายถึง “การร่วมกันกำหนดระดับราคาสินค้าของผู้ประกอบการแข่งขัน”<sup>63</sup>

การร่วมกันกำหนดราคาอาจเรียกได้ว่า เป็นการรวมกลุ่มเพื่อจำกัดการแข่งขัน (cartel) ในระหว่างผู้ประกอบการที่ตามปกติเป็นคู่แข่งกันในการค้าซึ่งกันและกัน การกำหนดราคาร่วมกันดังกล่าวอาจกระทำโดยผู้ประกอบการตั้งแต่สองรายขึ้นไป ร่วมกันตกลงกำหนดราคาสินค้าที่จะขายให้แก่ผู้บริโภค โดยผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกของกลุ่มจะขายสินค้าแต่เฉพาะตามราคาที่กำหนดเท่านั้น<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Douglas Greenwald, *The McGraw-Hill dictionary of modern economics*, (New York : Mcgraw-Hill Book Company, 1965.) p. 390-391.

<sup>62</sup> Donal W. Moffat, *Economics Dictionary*, (New York : American Elsevier Publishing Company Inc, 1976.) P.219

<sup>63</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (St.Paul Minn : West Publishing Co.,1979.) p. 1070.

<sup>64</sup> สรวิต ลิ้มปริงชี, กฎหมายแข่งขันทางการค้า : ปัญหาเกี่ยวกับการร่วมกันกำหนดราคาและปริมาณสินค้า. *วารสารนิติศาสตร์* (มีนาคม 2543) : 3.



โดยปกติแล้วการกระทำการตกลงร่วมกัน (agreement) นั้นไม่ได้นำไปสู่การผูกขาดเสมอไป เนื่องจากในหลายๆครั้งการกระทำการตกลงร่วมกันเป็นการกระทำที่อาจมีผลทางธุรกิจ หรือเหตุผลในทางเศรษฐกิจมารองรับ เช่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เป็นต้น<sup>65</sup>

ในการร่วมกันกำหนดราคาของผู้ประกอบธุรกิจ สามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

1. การร่วมกันกำหนดราคาในแนวนอน (horizontal price fixing) คือ การที่ผู้ประกอบการธุรกิจอย่างเดียวกัน มีสถานะเดียวกันในกระบวนการธุรกิจนั้นร่วมกันกำหนดราคาสินค้า เช่น การร่วมกันกำหนดราคาระหว่างผู้ผลิต ระหว่างผู้จัดจำหน่าย หรือระหว่างผู้ส่งออกด้วยกัน เป็นต้น

2. การร่วมกันกำหนดราคาในแนวตั้ง (vertical price fixing) คือ การที่ผู้ประกอบการธุรกิจอย่างเดียวกัน แต่มีสถานะต่างกัน ซึ่งสืบทอดต่อกันในกระบวนการของธุรกิจนั้นร่วมกันกำหนดราคาสินค้า เช่น การร่วมกันกำหนดราคาของผู้ผลิตและผู้จำหน่าย การร่วมกันกำหนดราคาของผู้ค้าส่งและผู้ค้าปลีก เป็นต้น

การร่วมกันกำหนดราคา ไม่จำเป็นต้องมีการตกลงกำหนดราคาของสินค้าโดยตรง แต่ผู้ประกอบการอาจใช้วิธีตกลงในรูปแบบอื่นๆ เพื่อให้มีผลเช่นเดียวกับการตกลงสินค้าโดยตรงก็ได้ เช่น การกำหนดราคาขั้นสูงหรือขั้นต่ำ (agree on the minimum or maximum prices) การตกลงราคาขายหรือราคาซื้อ (agree on selling or buying prices) การจำกัดปริมาณผลผลิต (limitation on their own output) การจำกัดสินค้าส่วนเกินในตลาดของผู้ประกอบการ (removal from the market of excess supply in the hand of others) การหลีกเลี่ยงการประมูลแข่งขัน (avoid competitive bidding) การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรทางธุรกิจหรือการกำหนดราคา (agree on formula for the allocation of business or the determination of price) การตกลงหมุนเวียนการประมูล (agree to rotate bids) การส่งเวียนใบแจ้งราคา (circulate price lists) การจำกัดมูลค่าในการแลกเปลี่ยนสินค้า ส่วนลด หรือการกำหนดจำนวนเงินที่บวกเพิ่มจากต้นทุนของสินค้าเพื่อตั้งราคาขาย (fix trade-in allowance or discounts or mark-up) การกำหนดราคาสินค้าเป็นช่วงตามคุณภาพสินค้า (set the price spread between premium and lesser products)<sup>66</sup>

จากลักษณะของพฤติกรรม จึงแบ่งวิธีการในการร่วมกันกำหนดราคาได้เป็น 2 วิธีคือ

<sup>65</sup> กฤติกร เหมติมเกื้อกุลพงศ์, พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และการผูกขาดในภาคเกษตร : กรณีศึกษาตลาดไข่ไก่, 2554. หน้า 52

<sup>66</sup> Phillip Areeda, *Antitrust Analysis*. (Boston : Little Brown and Company, 1981.) p 346-347

1. การร่วมกันกำหนดราคาสินค้า (price fixing)
2. การร่วมกันกำหนดปริมาณสินค้า (production control)

โดยการร่วมกันนั้น อาจเกิดในลักษณะที่ร่วมกันกำหนดทั้งราคาและปริมาณก็ได้ เพราะการกำหนดแต่เพียงราคาสินค้าอาจไม่เพียงพอที่จะทำให้การรวมกลุ่มประสบความสำเร็จ แต่ผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกของกลุ่ม อาจจะต้องตกลงกันในรายละเอียดเกี่ยวกับคุณภาพหรือคุณลักษณะของสินค้าที่สมาชิกแต่ละรายจะผลิตด้วย เนื่องจากผู้ประกอบการไม่สามารถใช้การแข่งขันเรื่องราคา (price competition) เพื่อแย่งลูกค้าและส่วนแบ่งตลาดจากผู้ประกอบการรายอื่นแล้ว ผู้ประกอบการจะต้องเปลี่ยนไปแข่งขันกันในเรื่องของคุณภาพของสินค้าแทน ซึ่งเมื่อสินค้าของผู้ประกอบการแต่ละรายมีราคาเท่ากัน ผู้บริโภคย่อมเปลี่ยนไปซื้อสินค้าของผู้ประกอบการที่มีคุณภาพสูงกว่า และหากมีการปล่อยให้มีการแข่งขันในแง่ของคุณภาพไปเรื่อยๆ ก็จะทำให้การรวมกลุ่มไม่ประสบความสำเร็จและสมาชิกของกลุ่มจะไม่ได้รับกำไรที่สูงกว่าปกติ ในประเทศสหรัฐอเมริกาเคยเกิดกรณีที่สมาคมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association) ได้ตกลงกันเกี่ยวกับค่าโดยสารเครื่องบินที่สายการบินซึ่งเป็นสมาชิกจะคิดค่าโดยสาร แต่ต่อมาสายการบินต่างๆได้เปลี่ยนไปแข่งขันกันในเรื่องคุณภาพของ “แชนด์วิช” ที่จะให้บริการแก่ผู้โดยสารบนเครื่องบิน จนทำให้สมาคมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศต้องประชุมสมาชิกเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับแชนด์วิช ว่าควรจะมีลักษณะและคุณภาพอย่างไร<sup>67</sup>

## ข. อุปสรรคในการร่วมกันกำหนดราคา

การดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าว ก็มีอุปสรรคอยู่หลายประการที่มีให้การร่วมกันกำหนดราคาเป็นไปได้อย่างราบรื่น

ประการแรก การตกลงที่จะดำเนินนโยบายตามข้อตกลงของกลุ่ม มีผลให้ผู้ผลิตแต่ละรายขาดอิสรภาพในการดำเนินนโยบายหรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย ไม่ว่าจะเป็ในแง่การกำหนดปริมาณการผลิตและราคาสินค้า การส่งเสริมการขาย การปรับปรุงรูปแบบของสินค้า ตลอดจน

<sup>67</sup> สรวิศ ลิ้มปรีงษ์, กฎหมายแข่งขันทางการค้า : ปัญหาเกี่ยวกับการร่วมกันกำหนดราคาและปริมาณสินค้า. วารสารนิติศาสตร์ (มีนาคม 2543) : 3. อ้างถึงใน Herbert Hoven, *Federal Antitrust Policy the Law of competition and its practice*, 1994. p 142.

นโยบายอื่นใดที่จะมีผลช่วยเสริมปริมาณการขายหรือลดต้นทุนการผลิตของตนให้ต่ำลง เพราะอาจจะต้องได้รับความยินยอมของกลุ่มก่อน จึงมีแนวโน้มที่จะเกิดการแยกตัวออกจากกลุ่ม<sup>68</sup>

ประการที่สอง การร่วมกันกำหนดราคาสินค้าหรือปริมาณการผลิต มักทำได้ยาก ในทางปฏิบัติ เพราะผู้ผลิตแต่ละรายต่างมีต้นทุนการผลิตที่แตกต่างกัน หากมีการร่วมกันกำหนดราคา ผู้ที่มีต้นทุนต่ำสุดย่อมได้รับกำไรมากกว่าผู้ผลิตรายอื่นๆ อันจะก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจกับผู้ผลิตรายอื่นๆ ได้

ประการที่สาม การควบคุมดูแลให้สมาชิกของกลุ่มปฏิบัติตามข้อตกลงของกลุ่มทำได้ยาก หรือแม้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างเคร่งครัด แต่จากการที่ได้แลเห็นผู้ผลิตรายอื่นๆ ที่มีได้รวมกลุ่ม หรือผู้ผลิตรายใหม่ๆ ที่เข้ามาทำการผลิตอยู่นอกกลุ่มสามารถทำกำไรได้จำนวนสูง ผู้ผลิตในกลุ่มก็มีแนวโน้มที่จะปลีกตัวออกจากกลุ่ม จนในที่สุดการร่วมกลุ่มเพื่อร่วมกันกำหนดราคาก็ไม่อาจดำรงอยู่ได้ต่อไป<sup>69</sup>

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การร่วมกันกำหนดราคาจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด จะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการรวมกัน โอกาสที่การร่วมกันกำหนดราคาจะประสบความสำเร็จมากขึ้น หากผู้ผลิตในตลาดมีจำนวนไม่กี่ราย สินค้ามีลักษณะเหมือนกันและต้นทุนการผลิตไม่แตกต่างกันมากนัก

### ค. การละเมิดข้อตกลงในการร่วมกันกำหนดราคา

ในการร่วมกันกำหนดราคานั้น ย่อมไม่มีสภาพบังคับระหว่างกัน หากไม่ต้องการปฏิบัติตามข้อตกลงย่อมทำได้ แต่สมาชิกรายอื่นอาจมีการใช้มาตรการเพื่อมาลงโทษสมาชิกที่ฝ่าฝืน เช่น (1) การลดราคาสินค้าให้กลับไปสู่ระดับปกติเสมือนไม่มีการรวมกลุ่มกันกำหนดราคา มาตรการนี้จะทำให้สมาชิกที่ละเมิดข้อตกลงไม่ได้รับผลกำไรที่เพิ่มขึ้นจากการหลอกลวงสมาชิกอื่น ทำให้สมาชิคนั้นขาดแรงจูงใจที่จะกระทำการหลอกลวงนั้นต่อไป (2) การใช้กลยุทธ์กำหนดราคาเพื่อทำลายคู่แข่ง (predatory pricing) โดยการลดราคาสินค้าให้ต่ำกว่าทุน เพื่อที่จะทำให้สมาชิกที่ถูกหลอกลวงนั้น

<sup>68</sup> นราทิพย์ ชูติวงศ์, จุลเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.) หน้า

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 305

ขาดทุนจนไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ (3) กีดกันสมาชิกที่หลอกลวงนั้นออกจากระบบการจัดจำหน่ายสินค้าร่วมกัน หรือออกจากแหล่งวัตถุดิบที่จำเป็นสำหรับการผลิตสินค้านั้น เป็นต้น<sup>70</sup>

### ง. ผลกระทบของการร่วมกันกำหนดราคาสินค้า

การร่วมกันกำหนดราคาสินค้า เป็นการกระทำเพื่อลดการแข่งขันของผู้ประกอบการลง เพื่อประโยชน์ของผู้ประกอบการเป็นหลัก แต่การกระทำเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม อาทิ

1. ผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากการรวมตัวกันเพื่อกำหนดราคาสินค้าเป็นการบิดเบือนและแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด ทำให้กลไกตลาดไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การแข่งขันในระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการหยุดไป ราคาและปริมาณสินค้าของผู้ประกอบการเหล่านั้นไม่ได้สะท้อนถึงภาวะต้นทุนการผลิตสินค้า และปริมาณความต้องการในตลาดอีกต่อไป ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ

2. ผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิต เนื่องจากการรวมตัวกันเพื่อกำหนดราคาสินค้า ทำให้การแข่งขันทางด้านราคาในระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการหยุดลง ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการที่มีต้นทุนการผลิตสูงกว่าผู้ประกอบการรายอื่นได้รับผลประโยชน์ด้วย โดยไม่จำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตก็ได้

3. ผลกระทบต่อผู้บริโภค เนื่องจากการรวมตัวกันเพื่อกำหนดราคาสินค้า ทำให้ผู้บริโภคต้องถูกจำกัดให้ซื้อสินค้าในราคาเดียว โดยไม่มีทางเลือกที่จะไปซื้อสินค้าราคาถูกจากผู้ประกอบการที่มีต้นทุนต่ำกว่าผู้ประกอบการรายอื่น ทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบ หหมดโอกาสในเลือกซื้อสินค้า และต้องจ่ายเงินมากขึ้นเพื่อให้ผู้ประกอบการได้รับกำไรส่วนเกิน

4. ผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายใหม่ เนื่องจากการรวมตัวกันเพื่อกำหนดราคาสินค้า ทำให้เกิดกำไรส่วนเกิน จึงก่อแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาประกอบการแข่งขัน ดังนั้นผู้ประกอบการรายเดิมอาจรวมตัวกันกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ ไม่ให้เข้ามาสู่ตลาดสินค้า

<sup>70</sup> สรวิต ลิ้มปริงชี, กฎหมายแข่งขันทางการค้า : ปัญหาเกี่ยวกับการร่วมกันกำหนดราคาและปริมาณสินค้า,

ดังกล่าว เช่น ขายสินค้าต่ำกว่าทุนเพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการรายใหม่ขายสินค้าแข่งขันได้และต้องเลิกกิจการไปในที่สุด หลังจากนั้นจึงค่อยขึ้นราคาสินค้าเพื่อชดเชยผลขาดทุนที่ได้รับ

5. ผลกระทบต่อการผูกขาด เนื่องจากการรวมตัวกันเพื่อกำหนดราคาสินค้ามักจะมีการตกลงกันในเรื่องอื่นๆด้วย เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันระหว่างกัน เช่น การแบ่งส่วนแบ่งตลาด การกำหนดปริมาณการผลิต เป็นต้น และเมื่อมีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาแข่งขันก็อาจร่วมมือกันกีดกันอันเป็นการทำให้เกิดการผูกขาดในตลาดสินค้านั้น

### จ. ข้ออ้างในการร่วมกันกำหนดราคาสินค้า

ผู้ประกอบการมักยกเหตุผลเพื่อสนับสนุน และพยายามหาความชอบธรรมให้กับกระทำของตน เหตุผลและข้ออ้างที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

1. ป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการตัดราคาจนไม่สามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ (cutthroat competition)<sup>71</sup> บ่อยครั้งที่ผู้ประกอบการที่รวมตัวกันเพื่อกำหนดการแข่งขันเกี่ยวกับราคาสินค้ามักอ้างว่า หากปล่อยให้ผู้ประกอบการแต่ละรายสามารถแข่งขันกันตัดราคาสินค้าได้ตามใจชอบ ก็จะทำให้ท้ายที่สุดผู้ประกอบการเหล่านั้นประสบภาวะขาดทุนจนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ทำให้เหลือแต่เพียงผู้ประกอบการรายใหญ่ และอาจทำให้ผู้บริโภคได้รับผลกระทบในที่สุด เพราะมีผู้ผลิตสินค้าน้อยลงและมีการแข่งขันในตลาดลดน้อยลงตามไปด้วย การปล่อยให้มีการร่วมกันกำหนดราคาอาจช่วยป้องกันมิให้เกิดการผูกขาดในระยะยาวได้

2. เพื่อส่งเสริมการร่วมมือกันคว้าวิจัย เพราะหากมีการแข่งขันกับประกอบการผู้ที่มีเทคโนโลยีที่สูงกว่า ย่อมไม่ประสงค์ที่จะถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ตนมีอยู่ให้กับผู้ประกอบการที่แข่งขันด้วย และกำไรส่วนเกินที่ได้รับจากการร่วมกันกำหนดราคาจะทำให้ผู้ประกอบการมีเงินทุนมากพอที่จะนำไปใช้ในการค้นคว้าวิจัย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต หรือคุณภาพของสินค้าได้ หรือนำไปใช้เพื่อการให้บริการเพิ่มเติมแก่ลูกค้า เป็นต้น

3. ในสถานะที่เศรษฐกิจตกต่ำ การแข่งขันจะทำให้ธุรกิจต้องล้มละลายไป หรือได้รับความบอบช้ำจากการแข่งขัน แม้ว่าธุรกิจอาจเริ่มต้นใหม่หรือฟื้นตัวได้ในภายหลังเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว

<sup>71</sup> สรวิต ลิ้มปรีงชัย, กฎหมายแข่งขันทางการค้า : ปัญหาเกี่ยวกับการร่วมกันกำหนดราคาและปริมาณสินค้า. วารสารนิติศาสตร์ (มีนาคม 2543) : 10. อ้างถึงใน Phillip Areeda & Louis Kaplow, *Antitrust analysis*. 1998, p 190-192.

แล้ว แต่ต้นทุนในการเปิดกิจการใหม่อาจสูงกว่าต้นทุนในการรักษาธุรกิจไว้ หรือระยะเวลาในการฟื้นตัวอาจใช้เวลานาน ทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้น หรือสังคมต้องสูญเสียประโยชน์ไประยะหนึ่ง

4. การแข่งขันด้านราคา อาจทำให้ผู้ผลิตบางรายลดคุณภาพของสินค้าลง เพื่อลดต้นทุนการผลิต ซึ่งหากเกิดขึ้นในสินค้าที่จำเป็นบางประเภทอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคได้

5. ลดความเสี่ยงจากการผันแปรของราคาสินค้าในตลาด หากราคาสินค้าในตลาดมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงมาก จะทำให้การวางแผนในการประกอบธุรกิจสามารถทำได้ยาก เพราะไม่อาจคาดหมายได้อย่างแน่นอนว่า ควรจะต้องวางแผนหรือลงทุนอย่างไรจึงจะทำให้ได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่า

แม้ข้ออ้างเหล่านี้จะมีเหตุผลน่ารับฟังอยู่บ้าง แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าการร่วมกันกำหนดราคามีได้ส่งผลกระทบต่อในด้านลบต่อการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ อีกทั้งก็ไม่มีหลักประกันว่า เมื่อมีการร่วมกันกำหนดราคาแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจจะนำผลกำไรที่ได้เพิ่มขึ้นไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่อ้างจริง

ด้วยเหตุผลเหล่านี้ จึงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของกฎหมายป้องกันการผูกขาดในเรื่องของการร่วมกันกำหนดราคา กล่าวคือหากประเทศใดเชื่อมั่นว่าระบบการแข่งขันอย่างเต็มที่ ก็จะห้ามการร่วมกันกำหนดราคาสินค้าโดยเด็ดขาด โดยถือว่าการร่วมกันกำหนดราคาสินค้าเป็นความผิดในตัวเอง (per se rule) ดังเช่น The Sherman Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งห้ามการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าอย่างชัดเจน โดยไม่อาจกล่าวอ้างว่าราคาสินค้าที่ร่วมกันกำหนดนั้นเป็นราคาที่สมควรหรือเหมาะสมแล้ว หากมีการร่วมกันกำหนดราคาสินค้าขึ้นย่อมนำไปสู่การแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด ไม่ว่าจะเป็ราคาที่เหมาะสมหรือไม่ก็ตาม ดังนั้นการร่วมกันกำหนดราคาสินค้าจึงถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และต้องห้ามกระทำอย่างเด็ดขาด

แต่หากประเทศที่เชื่อว่าภายใต้การควบคุมของรัฐ แม้การร่วมกันกำหนดราคาสินค้าจะเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่การร่วมกันกำหนดราคาสินค้าในบางกรณี ยังเป็นประโยชน์ต่อสังคมก็จะบัญญัติข้อยกเว้นเพื่อเปิดโอกาสให้มีการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าได้ในบางกรณี โดยกฎหมายไม่ถือว่าเป็นความผิดในตัวเอง ดังเช่น Treaty on the Function of the European Union : TFEU มาตรา 101 (3) ซึ่งบัญญัติไว้ชัดเจนในเรื่องของสถานการณ์ที่จะทำให้ข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการ

ธุรกิจมีผลสมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีข้อที่ต้องพิสูจน์สี่ประการตามต่อไปนี้<sup>72</sup> คือ

(1) ข้อตกลงดังกล่าวจะต้องถูกจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ “พัฒนา ระบบการผลิต หรือการจัดจำหน่ายสินค้า” (improving the production or distribution of goods) หรือเพื่อ “ความก้าวหน้าทางเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจ” (promoting technical or economic progress)

(2) ข้อตกลงนั้นต้องก่อให้เกิด “ผลประโยชน์ตามสมควร” (a fair share of benefit) ต่อผู้บริโภค

(3) ข้อตกลงทางธุรกิจที่จัดทำขึ้นจะต้องเป็นข้อตกลงที่จำเป็นและขาดไม่ได้ (indispensable) เพื่อให้วัตถุประสงค์ตามที่ได้กล่าวมามีผลบรรลุอย่างสมบูรณ์ และ

(4) ข้อตกลงนั้นจะต้องไม่เปิด “โอกาสให้มีการขจัดการแข่งขันให้หมดไป” (The possibility of eliminating competition)

ซึ่งในประเทศต่างๆได้ถือว่าการร่วมกันกำหนดราคาสินค้าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย และมีบทลงโทษสำหรับการร่วมกันกำหนดราคาสินค้าที่มีผลกระทบรุนแรง ดังนี้

ตารางที่ 10 บทลงโทษในประเทศต่างๆสำหรับกรณีร่วมกันกำหนดราคาสินค้า

ประเทศ	บทลงโทษ
สหภาพยุโรป	ค่าปรับสูงสุดร้อยละ 10 ของรายได้ของบริษัทปีที่ผ่านมา
ออสเตรเลีย	ค่าปรับ 10 ล้านเหรียญออสเตรเลีย (309 ล้านบาท) สำหรับบริษัท และ 500,00 เหรียญออสเตรเลีย (15.5 ล้านบาท) สำหรับบุคคลธรรมดา
สหรัฐอเมริกา	ค่าปรับเป็น 2 เท่าของความเสียหายในกรณีของคดีที่ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ และ 3 เท่าของความเสียหายในกรณีของเอกชน และมีโทษจำคุก 3 ปี

<sup>72</sup> ภัทรภาส ทัดศรี. ข้อเปรียบเทียบกฎหมายแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรปและประเทศไทย. ใน รายงานรูปแบบกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรป(EU Competition Law : A Model for New Competition Jurisdictions), หน้า 7. 26-27 พฤษภาคม 2554 ณ ห้องประชุมสุรเกียรติ์ เสถียรไทย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จังหวัดกรุงเทพมหานคร.

แคนาดา	ค่าปรับสูงสุด 10 ล้านเหรียญแคนาดา (347 ล้านบาท) หรือจำคุก 5 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ
ญี่ปุ่น	ค่าปรับซึ่งเรียกว่า surcharge มีอัตราร้อยละ 6 ของยอดขายสินค้า ซึ่งบริษัทขนาดเล็กจะเสียค่าปรับในอัตราน้อยกว่าร้อยละ 6
นิวซีแลนด์	ค่าปรับ 5 ล้านเหรียญนิวซีแลนด์ (142 ล้านบาท) สำหรับบริษัท และ 500,000 เหรียญนิวซีแลนด์ (14 ล้านบาท) สำหรับบุคคลธรรมดา
เกาหลีใต้	ค่าปรับร้อยละ 5 ของเงินที่ขายได้ทั้งหมดหักกำไรแต่ไม่เกิน 1 พันล้านวอน (39 ล้านบาท) ส่วนการละเมิดคดีอาญาจำคุกสูงสุด 3 ปี หรือปรับสูงสุด 200 ล้านวอน (7.8 ล้านบาท)

ที่มา : TDRI 2549

### กรณีศึกษา

#### 3.3.2.3.4.1 คดี European Commission v. Thai Airways Co.,Ltd.

ข้อเท็จจริงคือ สายการบินทั้งหมด 38 บริษัทซึ่งรวมถึงการบินไทย ซึ่งทำธุรกิจขนส่งสินค้าทางอากาศ ได้ถูกสอบสวนด้วยความผิดฐานร่วมกันกำหนดอัตราค่าระวางขนส่งสินค้าและอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษต่างๆ อันเป็นการละเมิดกฎหมายแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรป การกำหนดราคาดังกล่าวเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2542 โดยลักษณะความผิด คือ ตกลงกันทั้งในระดับสองฝ่ายและหลายฝ่าย โดยมีการกำหนดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมจากการเพิ่มขึ้นของราคาเชื้อเพลิง (fuel surcharge) ซึ่งต่อมาได้ขยายผลไปยังการร่วมกันกำหนดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมจากค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการรักษาความปลอดภัย (security surcharge) หลังเหตุการณ์ 9/11 ในปี 2544 โดยกลุ่มสายการบินได้คิดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมดังกล่าวกับลูกค้าทุกรายโดยไม่มีข้อยกเว้นหรือส่วนลดใดๆ

ในคำตัดสินคณะกรรมการยุโรปชี้แจงว่า การขึ้นราคาของวัตถุดิบ ซึ่งในที่นี้คือ เชื้อเพลิงการบินและค่าใช้จ่ายการรักษาความปลอดภัย มิได้เป็นเหตุผลอันเพียงพอที่กลุ่มสายการบินจะสามารถหยุดการแข่งขันเสรีระหว่างกันได้ กล่าวคือ เมื่อต้นทุนสูงขึ้น บริษัทสายการบินสามารถปรับค่าบริการขึ้นได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะสามารถร่วมกันกำหนดราคาได้ ซึ่งสุดท้ายแล้วผลเสียจะตกอยู่ที่ผู้บริโภคในประเทศเขตเศรษฐกิจยุโรป



แม้ว่าจะเป็นการผิดที่เกิดขึ้นและจบสิ้นไปแล้ว แต่เมื่อคณะกรรมการยุโรปตรวจสอบพบว่าเป็นความผิด ก็จะมีการลงโทษย้อนหลังได้ คณะกรรมการยุโรปได้ตัดสินลงโทษเพียง 11 สายการบิน กลุ่มสายการบินที่ถูกตัดสินลงโทษประกอบด้วย Air Canada (21,037,500 ยูโร) , Air France-KLM (182,920,000 ยูโร และ 127,160,000 ยูโร), Martinair (29,500,000 ยูโร) , British Airways (104,040,000 ยูโร), CargoLux (79,900,000 ยูโร), Cathay Pacific Airways (79,900,000 ยูโร), Japan Airlines (35,700,000 ยูโร) LAN Chile (8,220,000 ยูโร), Quantas (8,880,000 ยูโร), SAS (70,167,500 ยูโร), Singapore Airlines (74,800,000 ยูโร) และ Lufthansa ได้รับการยกเว้นโทษปรับเพราะเป็นผู้ประกอบการรายแรก ที่นำเรื่องการร่วมกันกำหนดราคาในอุตสาหกรรมของตนนี้เสนอแก่ที่ประชุมคณะกรรมการยุโรปทราบ และยังให้การที่เป็นประโยชน์กับรูปคดี

ส่วนการบินไทยและสายการบินอื่นๆ ถูกตัดสินว่าไม่มีความผิดเพราะไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดได้ ว่ามีส่วนร่วมในการร่วมกันกำหนดอัตราค่าระวางขนส่งสินค้าและอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษต่างๆ

จากแนวคำตัดสินของคดี เห็นว่าการร่วมกันกำหนดราคา (price fixing) เป็นการกำหนดราคาหนึ่งขึ้นมา ซึ่งอาจเป็นราคาขั้นต่ำหรือราคาขั้นสูงที่สายการบินต่างๆได้ร่วมกันประชุมและตกลงกันในราคาดังกล่าว ซึ่งการตกลงกันนั้นโดยปกติแล้วเป็นเรื่องของสิทธิเสรีภาพที่สามารถทำได้ แต่ไม่มีสภาพบังคับเหมือนดังสัญญา ที่หากไม่ปฏิบัติตามจะมีความรับผิดชอบเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญา ซึ่งการตกลงดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นเพียงคำแนะนำในการคิดอัตราค่าธรรมเนียม เพื่อให้สายการบินต่างๆนำไปใช้ แต่เพื่อให้การแข่งขันเกิดขึ้นโดยเสรีและเป็นธรรม นานาอารยประเทศจึงได้มีการบัญญัติกฎหมายแข่งขันทางการค้าหรือกฎหมายป้องกันการผูกขาดขึ้นมา และได้ควบคุมพฤติกรรมบางอย่างที่เห็นว่าเป็นการทำลายการแข่งขันไม่ให้เกิดขึ้น โดยบัญญัติไว้เป็นความผิด ซึ่งถือว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการกระทำบางประการลง เมื่อมีการร่วมกันกำหนดราคา แม้มีลักษณะเป็นเพียงราคาแนะนำระหว่างกัน แต่เมื่อเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิ่งที่กฎหมายต้องการคุ้มครอง คือการแข่งขันของผู้ประกอบการ จึงทำให้ผู้ประกอบการที่มีหลักฐานชัดเจนว่าได้ร่วมกันตกลงราคา และนำราคาดังกล่าวไปบังคับใช้ย่อมเป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าราคาแนะนำโดยปกติในตัวเองย่อมไม่เป็นที่ผิด แต่เมื่อราคาแนะนำนั้นได้สร้างความเดือดร้อนหรือผลกระทบในทางการค้าซึ่งในคำตัดสินได้กล่าวว่า การขึ้นราคาของวัตถุดิบ มิได้เป็นเหตุผลอันเพียงพอที่กลุ่มสายการบินจะสามารถหยุดการแข่งขันเสรีระหว่างกันได้ เพราะเมื่อต้นทุนสูงขึ้นกฎหมายมิได้ห้ามมิให้มีการขึ้นราคาแต่อย่างไร บริษัทสายการบินต่างๆที่มีต้นทุนเพิ่มสูงขึ้นย่อมสามารถปรับอัตราค่าบริการขึ้นได้ แต่ก็ได้ไม่ได้หมายความว่าจะสามารถร่วมกันกำหนดราคาได้ เพราะเชื่อว่าการร่วมกันกำหนดราคาเป็นการ

ทำลายกลไกตลาดที่จะขับเคลื่อนการแข่งขันให้เกิดขึ้นอย่างเสรี และไม่นำไปสู่การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และนำมาซึ่งการบิดเบือนการทำงานของกลไกราคา ที่ราคาย่อมไม่ใช้ราคาที่จะต่ำที่สุดที่จะเกิดขึ้นได้จากการแข่งขัน แม้ว่าบริษัทเหล่านี้จะไม่ได้ตั้งอยู่ในสหภาพยุโรป เพียงแต่ให้บริการในสหภาพยุโรป และการประชุมเพื่อร่วมกันกำหนดราคาจะกระทำนอกสหภาพยุโรปก็ตาม แต่คณะกรรมการยุโรปก็มีสิทธิไต่สวนคดีได้ เพราะถือผลกระทบที่เกิดขึ้นในตลาดร่วมและผู้บริโภคของยุโรปเป็นหลัก (effect-based case) จะเห็นได้ว่าในตลาดเศรษฐกิจที่ใหญ่อย่างเช่นยุโรปมิได้พิจารณาความผิดจากหลักดินแดนเท่านั้น แต่พิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคในประเทศเขตเศรษฐกิจยุโรปประกอบด้วย

นอกจากนี้การบินไทยและสายการบินอื่นๆยังถูกประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟ้องร้องในความผิดลักษณะดังกล่าวแม้ยังไม่มีคำตัดสินออกมาก็ตาม แต่ก็สามารถสะท้อนให้เห็นว่า แทบในทุกประเทศที่มีกฎหมายแข่งขันทางการค้าที่ต้องการปกป้องการแข่งขันให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ได้ถือว่าการร่วมกันกำหนดราคาที่อาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขัน ในลักษณะที่แม้เป็นเพียงการแนะนำไม่มีผลบังคับระหว่างกันนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและต้องห้ามกระทำ

#### 3.3.2.3.4.2 คดี U.S. v. Socony-Vacuum Oil Co.

ข้อเท็จจริงคือ ในช่วงต้นทศวรรษ 1930 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และเมื่อมีการค้นพบแหล่งน้ำมันใหม่ๆเพิ่มมากขึ้น ทำให้สถานการณ์ยิ่งเลวร้ายลง เนื่องจากส่งผลให้ปริมาณน้ำมันดิบมีจำนวนมากขึ้น แต่ในขณะที่ความต้องการสินค้าลดลง ผู้ผลิตรายย่อยซึ่งต้องการเงินทุนหมุนเวียน จึงได้ตกลงกับบริษัทน้ำมันอื่นๆในการซื้อน้ำมันมาเก็บสต็อกไว้เพื่อไม่ให้น้ำมันออกสู่ตลาดมากเกินไป โดยจำเลยได้ต่อสู้คดีว่า การกระทำของตนเป็นการแก้ปัญหาสินค้าล้นตลาด เพื่อเยียวยาผลที่เกิดขึ้นจากการแข่งขันที่รุนแรงเกินไป อีกทั้งผู้ผลิตที่เข้าร่วมตกลงนี้ไม่มีอำนาจตลาดมากพอที่จะกำหนดราคาสินค้าได้

ศาลได้วินิจฉัยว่า จำเลยมีแผนที่จะจำกัดไม่ให้ปริมาณสินค้าเกินกว่าปริมาณความต้องการ ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าในราคาที่สูงขึ้นกว่าราคาในตลาดแข่งขัน แม้การแข่งขันจะยังคงมีอยู่บ้าง แต่เป็นที่เห็นได้ว่าการแข่งขันถูกจำกัดลดลงโดยข้อตกลงของจำเลย โดยศาลเห็นว่าการรวมตัวใดๆที่มีวัตถุประสงค์เป็นการแทรกแซงกลไกราคาไม่ว่าจะเป็นการขึ้น ลด หรือรักษาระดับราคาสินค้าไว้ก็ตาม เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าผู้ประกอบการที่เข้าร่วมในข้อตกลงนั้นจะมีอำนาจตลาดในลักษณะควบคุมตลาดได้หรือไม่ และกฎหมายก็ห้ามการแทรกแซงไม่ว่าจะเป็นการ

แทรกแซงในระดับใดก็ตาม การร่วมกันกำหนดราคาเพื่อจำกัดการแข่งขันที่รุนแรงเกินไป ไม่ทำให้ ข้อตกลงรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายได้

### 3.3.2.3.4.3 คดี The Japan Petroleum Industry Association case, 1984

ข้อเท็จจริงคือ ในช่วงปี 1973 เกิดวิกฤตราคาน้ำมัน ส่งผลให้ราคาน้ำมันเพิ่มสูงมาก กระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรม (Ministry of international Trade and Industry, MITI) จึงได้ตั้งแนวทางการบริหารจัดการ (administrative guidance) เพื่อเป็นแนวทางกำหนดราคาน้ำมัน ซึ่งทุกบริษัทไม่สามารถปฏิบัตินอกเหนือไปจากแนวทางที่ MITI กำหนดได้ โดยศาลได้พิจารณาว่าอำนาจการบริหารงานของ MITI สามารถทำได้กว้างขวางกว่าธุรกิจอื่นเนื่องจากอาศัยอำนาจตามกฎหมายจาก The Oil Industry Law ซึ่งเป็นกฎหมายที่เน้นความสำคัญของธุรกิจน้ำมันกับเศรษฐกิจของประเทศ แต่กฎหมายก็มีได้ให้อำนาจ MITI ที่จะกำหนดราคาสินค้าได้ อย่างไรก็ตามศาลไม่ได้ตัดสินว่าแนวทางการบริหารจัดการ (administrative guidance) ของ MITI ขัดต่อกฎหมายป้องกันการผูกขาด แต่การกำหนดแนวทางนี้นำไปสู่การรวมหัวกันของผู้ประกอบการในกลุ่มบริษัทน้ำมัน

ศาลตัดสินว่า การรวมหัวกันของผู้ประกอบการในกลุ่มบริษัทน้ำมันเพื่อร่วมกัน กำหนดราคาเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายป้องกันการผูกขาด ราคาของสินค้าควรกำหนดโดยตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเสรี ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดของกฎหมายป้องกันการผูกขาด รัฐบาลไม่สามารถแทรกแซงราคาได้โดยไม่มีเหตุผลสมควร อย่างไรก็ตามแนวทางการบริหารจัดการ (administrative guidance)\* ก็ควรที่จะทำได้และไม่ถือเป็นการแทรกแซงถ้าตราบใดแนวทางนั้นยังไม่ขัดหลักที่กฎหมายป้องกันการผูกขาดกำหนดไว้ หากยังอยู่ในขอบที่สังคมรับได้ ก็ไม่เป็นการผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายป้องกันการผูกขาด เนื่องจากสถานการณ์การคว่ำบาตรในธุรกิจน้ำมันและราคาน้ำมันพุ่ง

---

\* ต่อมาในปี 1981 JFTC ได้ออกแนวทางปฏิบัติฉบับแรกเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการ (administrative guidance) ซึ่งแล้วเสร็จปี 1992 อันมีชื่อว่า Guideline on administrative guidance and the AML ในแนวทางปฏิบัตินี้ได้แสดงอย่างชัดเจนว่าแนวทางปฏิบัติใดที่เป็นการสร้างความร่วมมือและไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับ ให้ถือว่าแนวทางปฏิบัตินั้นนำไปสู่การ cartel ดังนั้นในคดีต่อมา การจะยกเว้นไม่ใช้หลักการป้องกันการผูกขาด ด้วยการให้คำแนะนำนั้นไม่สามารถทำได้ และเป็นความผิดตามกฎหมายป้องกันการผูกขาดอย่างเด็ดขาด

นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องแนวทางการบริหารจัดการ (administrative guidance) ของประเทศญี่ปุ่น และราคาแนะนำของประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นคำแนะนำ มีความน่าสนใจในการศึกษาเพื่อทำวิทยานิพนธ์ในเรื่องของความชอบของกฎหมายปกครองต่อไป

ขึ้นสูงมาก ทำให้ MITI มีภาระที่จะต้องเข้ามาดูแลเพื่อรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าการกระทำของ MITI ผิดกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นศาลเห็นว่าแม้เหตุการณ์การร่วมกันกำหนดราคาของบริษัทน้ำมันจะผิดกฎหมาย แต่ถ้าสอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการ (administrative guidance) และกลุ่มบริษัทน้ำมันได้ดำเนินไปตามนั้น ความผิดต่อกฎหมายป้องกันการผูกขาดนั้นก็ควรได้รับการละเว้น แต่การที่ไปร่วมกันกำหนดราคาเกินกว่าที่ MITI กำหนดนั้นย่อมเป็นการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมที่ต้องห้ามตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด

### 3.3.2.3.5 วิเคราะห์ประกาศราคาไข่ไก่แนะนำ กับการร่วมกันกำหนดราคาสินค้า

กรณีของประกาศราคาแนะนำไข่ไก่นั้น เป็นการที่รัฐเข้ามากำหนดแนวทางหรือความเป็นไปได้ของราคาจำหน่ายปลีกไข่ไก่ ด้วยการกำหนดเพดานราคาสินค้าขึ้นมา โดยมีได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ย่อมไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เป็นเพียงการแนะนำ และขอความร่วมมือให้ปฏิบัติ แม้จะมีสภาพบังคับบางอย่างอันเนื่องมาจากอำนาจตามมาตรา 29 แห่งบทบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แต่การไม่ปฏิบัติตามย่อมไม่ใช่ความผิดเด็ดขาดในตัวเองเหมือนเช่นกรณีประกาศราคาควบคุม (เช่น สินค้าเนื้อหมู น้ำตาลทราย)

ประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดห้ามการกระทำที่เป็นารร่วมกันกำหนดราคาสินค้าไว้ในพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งในพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้าใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดที่เป็น “ผู้ประกอบการธุรกิจ” เท่านั้น โดยมาตรา 3 ได้กำหนดนิยามของผู้ประกอบการธุรกิจไว้ดังนี้

“ผู้ประกอบการธุรกิจ” หมายความว่า ผู้จำหน่าย ผู้ผลิตเพื่อจำหน่าย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อจำหน่าย หรือผู้ซื้อเพื่อผลิตหรือจำหน่ายต่อซึ่งสินค้าหรือผู้ให้บริการในธุรกิจ”

ดังนั้นการที่หน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจในทางบริหาร เข้ามากำหนดราคาไข่ไก่แนะนำ มิได้เป็นผู้จำหน่าย ผู้ผลิตเพื่อจำหน่าย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อจำหน่าย หรือผู้ซื้อเพื่อผลิตหรือเพื่อจำหน่ายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการธุรกิจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 จึงไม่อาจเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้

แต่อย่างไรก็ตาม การที่สำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ กำหนดราคาไข่ไก่แนะนำ เพื่อให้จำหน่ายตามราคาที่สำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้า

กำหนด อาจเป็นการเอื้อต่อการกระทำความผิดพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า มาตรา 27 ซึ่งกำหนดถึงความผิดในการร่วมกันกำหนดราคาสินค้า (price fixing) ได้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

“มาตรา 27 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นกระทำการใดๆ อันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่ง หรือบริการใดบริการหนึ่งในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) กำหนดราคาขายสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการขายสินค้าหรือบริการ”

โดยการร่วมกันกำหนดราคาสินค้าไขไก่ อาจร่วมกันกำหนดได้ใน 2 รูปแบบ ดังนี้

1) การร่วมกันกำหนดราคาสินค้าไขไก่ในแนวนอน (Horizontal) คือการร่วมกันกำหนดราคาโดยผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่ในระดับเดียวกัน โดยอาจเป็นการร่วมกันระหว่างผู้เลี้ยงไขไก่ด้วยกัน หรือเป็นการร่วมกันระหว่างผู้ค้าสินค้าไขไก่ด้วยกัน เป็นต้น

2) การร่วมกันกำหนดราคาสินค้าไขไก่ในแนวตั้ง (Vertical) คือการร่วมกันกำหนดราคาโดยผู้ประกอบธุรกิจที่มีได้อยู่ในระดับเดียวกัน โดยอาจเป็นการร่วมกันกำหนดราคาสินค้าไขไก่ระหว่างผู้เลี้ยงไขไก่กับผู้ค้าสินค้าไขไก่\* เป็นต้น

เมื่อพิจารณาประกาศราคาไขไก่แนะนำ กับประเด็นของกฎหมายแข่งขันทางการค้าในเรื่องของการร่วมกันกำหนดราคา (price fixing) อาจนำไปสู่ประเด็นดังต่อไปนี้

1. ประกาศราคาไขไก่แนะนำอาจนำไปสู่การร่วมกันกำหนดราคา

---

\* ประเด็นนี้ยังเป็นที่ยกเถียงกันอยู่ว่า การร่วมกันโดยผู้ประกอบธุรกิจตามมาตรา 27 ซึ่งรวมถึงการกำหนดราคาสินค้า เป็นความผิดเฉพาะการร่วมกันในระดับแนวนอน (Horizontal) หรือไม่ คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าได้เคยวินิจฉัยด้วยประเด็นดังกล่าวในคดี เบียร์ช้าง ซึ่งตัดสินว่า “การกระทำความผิดตามบทบัญญัติมาตรา 27 (3) และ (10) นั้นต้องเป็นการกระทำที่ตกลงร่วมกันของผู้ประกอบธุรกิจที่แข่งขันและมีโอกาสแข่งขันกัน ซึ่งอยู่ในตลาดสินค้าเดียวกัน โดยผู้ประกอบธุรกิจต้องอยู่ในขั้นตอนการผลิตและการจัดจำหน่ายในระดับเดียวกัน จึงจะก่อให้เกิดการผูกขาดหรือลดการแข่งขันในตลาดได้” แต่อย่างไรก็ตาม ศาลฎีปุ่นซึ่งเคยพิพากษาว่าต้องเป็นการร่วมกันระหว่างผู้ประกอบธุรกิจระดับเดียวกัน ก็กลับหลักคำพิพากษา โดยพิพากษาใหม่ว่า “ผู้ประกอบการที่ร่วมกันทำความผิดโดยร่วมมือกันกำหนดราคาในการประมุขงานไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบการที่อยู่ในระดับของช่องทางการกระจายสินค้าแนวเดียวกันหรือประกอบธุรกิจประเภทเดียวกันก็ได้” กล่าวอีกนัยหนึ่งนักกฎหมายฎีปุ่นเห็นว่า การร่วมกันจำกัดหรือลดการแข่งขันนั้น มีความหมายรวมถึงการร่วมมือกันในแนวนอนและการร่วมมือกันในแนวตั้งด้วย (อ้างถึงใน ศิริวรรณ เจียมใจไพบูลย์. ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.)

เพราะการประกาศราคาแนะนำ อาจนำไปสู่การตกลงกันระหว่างผู้ประกอบการในการจำหน่ายสินค้าไขไก่ คือการที่ผู้ประกอบการร่วมกันกำหนดราคาขายสูงสุด (maximum price fixing) ที่จะสามารถขายให้แก่ผู้ซื้อได้ หากพิจารณาเพียงผิวเผินอาจเห็นว่าการกระทำดังกล่าวน่าจะเป็นผลดีแก่ผู้บริโภคหรือผู้ซื้อ เพราะจะสามารถซื้อสินค้าได้ในราคาที่ไม่เกินราคาสูงสุดนั้น แต่แท้ที่จริงเป็นการแอบแฝงการกำหนดราคาต่ำสุด เพราะผู้ประกอบการที่ร่วมกันกำหนดก็มักจะขายสินค้าแต่ในราคาสูงสุดที่กำหนด ทำให้ผลไม่แตกต่างจากการกำหนดราคาต่ำสุดแต่อย่างใด เช่น กำหนดว่าจะไม่จำหน่ายเกินกว่าราคาแนะนำ ซึ่งถือว่าเป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อจำกัดการแข่งขัน (cartel) ซึ่งย่อมเป็นความผิดตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า อันเป็นความผิดเด็ดขาด เพราะการที่ผู้ประกอบการสามารถเข้ามาควบคุมราคาสินค้าได้ย่อมเป็นการทำลายระบบการแข่งขันในกลไกตลาดลง ซึ่งในคำตัดสินคดี The Japan Petroleum Industry Association case, 1984 ข้อเท็จจริงจะคล้ายคลึงกับกรณีของประกาศราคาไขไก่แนะนำ เพราะในคดีดังกล่าวกระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่น (MITI) ได้กำหนดวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาน้ำมันไว้ และห้ามขายเกินกว่าราคาที่กำหนด ซึ่งศาลได้พิจารณาว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวนำไปสู่การรวมหัวกันเพื่อกำหนดราคาสินค้า และเมื่อมีการร่วมกันกำหนดราคา การกระทำยอมนั้นย่อมเป็นความผิดตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด

การกำหนดราคาสูงสุดยังทำให้เป็นข้อจำกัดผู้ประกอบการ ไม่สามารถแข่งขันในการให้บริการอื่นที่จำเป็นได้ เนื่องจากจะทำให้ต้นทุนเกินราคาที่ตกลงกัน และการที่จะพิจารณาว่าราคาใดควรจะเป็นราคาสูงสุดที่เหมาะสมนั้นก็ยากที่จะระบุได้อย่างชัดเจน เพราะสามารถคิดได้หลายวิธี การที่ยอมให้ผู้ประกอบการร่วมกันกำหนดราคาสูงสุด เท่ากับยอมรับว่าผู้ประกอบการเหล่านั้นสามารถกำหนดราคาสินค้าที่เหมาะสมได้ดีกว่ากลไกตลาด ซึ่งกรณีไม่น่าจะเป็นจริงเช่นนั้น เพราะหากผู้ประกอบการประสงค์จะให้ประโยชน์แก่ผู้บริโภค ก็สามารถลดราคาสินค้าลงเองได้ โดยไม่ต้องกำหนดราคาสูงสุดไว้ ทั้งยังเป็นการยากที่จะเชื่อได้ว่าผู้ประกอบการกำหนดราคาสูงสุดก็เพื่อผู้บริโภค โดยยอมเสียผลกำไรที่ได้รับ เพราะตามปกติผู้ประกอบการแต่ละรายย่อมประสงค์จะให้ได้รับผลกำไรตอบแทนสูงสุดเท่าที่จะทำได้จากการลงทุนของตน ผลดีที่เกิดจากการกำหนดราคาสูงสุดจึงมีเพียงเล็กน้อยและไม่คุ้มกับผลเสียที่ตามมา

นอกจากนี้ผู้ประกอบการที่ร่วมเข้าตกลง อาจไม่จำเป็นต้องมีอำนาจเหนือตลาดแต่อย่างใด แต่เพื่อแทรกแซงกลไกราคา และลดสภาวะการแข่งขันของตลาดลง เมื่อส่งผลกระทบต่อผู้แข่งขันรายอื่นๆ หรือผู้บริโภคย่อมเป็นสิ่งผิดกฎหมาย อย่างเช่นในคดีของการร่วมกันกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการบิน คณะกรรมการยุโรปตัดสินเรื่องด้วยลักษณะของการกระทำและผลของการกระทำที่เกิดขึ้น แม้การตกลงกันจะเกิดนอกสหภาพยุโรปก็ตาม ซึ่งทำให้การร่วมกันกำหนดราคาของ

สายการบินทั้งสิ้น 11 สายการบินเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและลงโทษด้วยการปรับที่สูงมาก อันมีลักษณะเป็นการลงโทษและป้องปรามมิให้เกิดการกระทำในลักษณะดังกล่าวอีก และในลักษณะของการตกลงร่วมกันนั้นไม่จำเป็นต้องเกิดในรูปของสัญญา แต่มักเกิดในรูปของการตกลงด้วยวาจา ซึ่งมีได้มีผลบังคับระหว่างกันแต่อย่างใด แต่การไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงอาจส่งผลกระทบต่อเพียงความไว้นื้อเชื่อใจ หรือความแน่นแฟ้นระหว่างธุรกิจเท่านั้น การตกลงกันจึงมีลักษณะเป็นเพียงการแนะนำในการดำเนินธุรกิจด้านราคาสินค้าหรือด้านปริมาณสินค้า

อีกทั้งผู้ที่เข้าร่วมเพื่อกำหนดราคาสินค้าร่วมกัน จะไม่สามารถอ้างได้ว่าราคาขายที่ตนร่วมกันกำหนดขึ้นนั้นเป็นราคาที่ยุติธรรมหรือเหมาะสมแล้ว แม้ว่าราคานั้นจะเป็นราคาตามประกาศราคาไขไก่แนะนำก็ตาม เนื่องจากราคาที่อาจจะเป็นราคาเหมาะสมในวันนี้ อาจกลายเป็นราคาที่ไม่เหมาะสมในวันต่อๆไปก็ได้ หากอุปสงค์อุปทานในตลาดเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งไม่มีหลักประกันว่าผู้ประกอบการธุรกิจจะร่วมกันเปลี่ยนแปลงราคาไปตามอุปสงค์อุปทานนั้นด้วย ซึ่งประกาศดังกล่าวไม่สามารถนำมาอ้างเพื่อให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบได้

2. การประกาศราคาแนะนำไขไก่ อาจนำไปสู่การร่วมกันกำหนดปริมาณสินค้า ด้วยต้องการให้สินค้าไขไก่ในตลาดมีปริมาณน้อยลง ราคาแนะนำจะได้มีการปรับราคาสูงขึ้น ในกรณีนี้แม้ว่าจะไม่ได้เป็นการกำหนดราคาขายโดยตรง แต่การกำหนดปริมาณสินค้าก็จะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าในตลาดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ราคาเกิดการเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดจากปริมาณสินค้าที่ผู้บริโภคจะหาซื้อได้ในตลาด หากปริมาณสินค้าในตลาดมีน้อย แต่ความต้องการสินค้ามีมากย่อมจะทำให้ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย เป็นปกติของหลักความสัมพันธ์ของอุปสงค์อุปทาน และการทำงานของกลไกราคา ซึ่งในคดี U.S. v. Socony-Vacuum Oil Co. ก็ได้ตัดสินว่าการซื้อน้ำมันมาเก็บสต็อกไว้ เพื่อไม่ให้น้ำมันออกสู่ตลาดมากเกินไปเป็นความผิด เนื่องจากการร่วมกันเพื่อพุงราคาสินค้า อันเป็นการแทรกแซงกลไกตลาด เพื่อบิดเบือนราคาสินค้าให้มีราคาที่สูงขึ้น ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า

3. สำหรับกรณีที่มีการกำหนดราคาสินค้าไขไก่ไม่ได้เกิดจากการตกลงร่วมกัน แต่เป็นที่ทราบกันได้ว่าผู้ขายทุกรายจะต้องจำหน่ายในราคาสูงสุดของราคาแนะนำ ประกาศราคาไขไก่แนะนำจึงมีลักษณะเป็นการขึ้นราคา แม้รัฐมิได้เป็นผู้ประกอบการในการจำหน่ายสินค้าไขไก่ แต่การที่รัฐประกาศราคาไขไก่แนะนำอาจทำให้เกิดการกำหนดราคาจำหน่ายเดียวกัน โดยไม่มีการร่วมกันกำหนดราคา ไม่มีการตกลงร่วมกันแต่อย่างใด จึงไม่เป็นความผิดตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า แต่เมื่อผลลัพธ์มีลักษณะเป็นเหมือนการร่วมกันกำหนดราคา เพราะราคาสินค้าไปพ้องกันโดยไม่ได้มีการร่วมกันกำหนดราคา ซึ่งผลของการกระทำดังกล่าวก็สามารถส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการ

แข่งขันในธุรกิจไข่ไก่ไม่ต่างจากการร่วมกันกำหนดราคาสูงสุด (maximum price fixing) เพราะทำให้ไม่มีการแข่งขันทางด้านราคาเกิดขึ้น

ดังนั้นการประกาศกำหนดราคาไข่ไก่แนะนำ อาจนำไปสู่การร่วมกันกำหนดราคาสินค้าซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า หรือนำไปสู่การจำหน่ายสินค้าของผู้ประกอบการต่างรายกันในราคาเดียวกัน แต่ไม่เป็นความผิด เพราะไม่ได้เกิดจากการกระทำร่วมกันหรือรวมหัวกัน แต่เมื่อผู้ประกอบการตกลงรับไปปฏิบัติตาม ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการจำหน่ายสินค้าในราคาเดียวกันนั้นมีได้ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดสินค้าไข่ไก่ เพราะราคาแนะนำสินค้าไข่ไก่ที่รัฐกำหนด ยากที่จะเป็นราคาตามกลไกตลาด การที่ผู้ประกอบการนำไปกำหนดราคาสินค้าในราคาเดียวกันไปเรื่อยๆ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าตามหลักอุปสงค์ อุปทาน และรอการเปลี่ยนแปลงตามประกาศราคาแนะนำ ซึ่งราคาแนะนำจะมีการเปลี่ยนแปลงไม่บ่อยนัก เมื่อราคาตามกลไกตลาดอาจเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาแนะนำ แต่ผู้ประกอบการยังคงจำหน่ายในราคาสูงสุดของราคาแนะนำต่อไป ทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าในราคาที่สูงกว่าราคาตามกลไกตลาด เป็นต้น

และเมื่อมีการจำหน่ายสินค้าไข่ไก่ในราคาเดียวกัน ตามราคาแนะนำสูงสุดที่ประกาศไว้ ไม่ว่าจะเกิดจากการร่วมกันกำหนดราคาหรือไม่ก็ตาม ก็ย่อมเป็นการทำลายผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่สามารถแบกรับภาระของต้นทุนได้ไหว เป็นการลดจำนวนผู้ประกอบการที่จะแข่งขันในธุรกิจไข่ไก่ ทำให้การแข่งขันลดลงและอาจเกิดการผูกขาดในที่สุด เนื่องด้วยผู้ประกอบการบางรายมีต้นทุนในการผลิตสูงกว่าผู้ประกอบการรายอื่น เช่น เป็นพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วม หรือด้วยความสามารถในการจัดการกับต้นทุนได้ไม่เท่ากัน ทำให้จำเป็นต้องจำหน่ายในราคาที่สูงกว่าราคาแนะนำ แต่เมื่อผู้ประกอบการรายอื่นร่วมกันกำหนดราคาสินค้าในราคาสูงสุดของราคาแนะนำ หรือจำหน่ายสินค้าในราคาเดียวกันซึ่งเป็นราคาสูงสุดของราคาแนะนำโดยที่มิได้มีการตกลงกันมาก่อน ทำให้ตนไม่สามารถจำหน่ายในราคาที่สูงกว่าผู้ประกอบการรายอื่นได้ เพราะจะจำหน่ายสินค้าได้น้อยซึ่งจะยิ่งขาดทุนมากขึ้น นอกจากเป็นการทำลายผู้ประกอบการรายย่อยแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพราะแม้ว่าราคาแนะนำที่รัฐกำหนดจะมีราคาต่ำกว่าราคาตลาด ในระยะสั้นผู้บริโภคบางส่วนอาจได้ซื้อสินค้าไข่ไก่ในราคาที่ถูกลง แต่ในระยะยาวผู้บริโภคจะต้องซื้อสินค้าในราคาที่สูงขึ้น เพราะเมื่อจำนวนผู้ประกอบการลดลง ปริมาณสินค้าอาจมีไม่เพียงพอต่อความต้องการ ราคาข้อมมีการขยับสูงขึ้น ทำให้ราคาเดิมที่หากปล่อยให้กลไกตลาดช่วยแก้ไขภาวะของราคาสินค้า ราคาข้อมจะปรับตัวลดลงในอนาคต เพราะผู้ประกอบการมีเงินทุนในการจัดการกับประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้ลดต่ำลง หรือผู้ประกอบการรายใหม่ย่อมต้องการเข้ามาลงทุนในธุรกิจดังกล่าวเนื่องจากมีผลกำไรดี และเมื่อมีผู้ประกอบการมากขึ้น ผลผลิตข้อมมากขึ้น จึงส่งผลให้ราคาสินค้าไข่ไก่ปรับตัวลดลง ผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์ที่ยั่งยืนมากกว่า



## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์และแนวทางการพัฒนา

#### หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการกำกับดูแลราคาสินค้า

จากการศึกษาในต่างประเทศในเรื่องของมาตรการกำกับดูแลราคาสินค้าไข่ไก่ พบว่า ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ไม่มีกฎหมายที่เข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงราคาขายปลีกสินค้าแต่อย่างใด ราคาซื้อขายสินค้าไข่ไก่ เกิดขึ้นจากการทำงานของกลไกตลาด

โดยประเทศเหล่านี้นอกจากจะใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า เข้ามาดูแลการประกอบธุรกิจในสินค้าต่างๆซึ่งรวมถึงสินค้าไข่ไก่ ให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรมแล้ว ยังได้มีมาตรการในการตรวจสอบการกำหนดราคาสินค้าไข่ไก่ เพื่อไม่ให้เกิดการค้ำกำไรเกินควร ดังเช่นใน ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ใน ประมวลกฎหมายว่าด้วยข้อบัญญัติแห่งรัฐบาลกลางสหรัฐ (Code of Federal Regulations) ในบทบัญญัติมาตรา 141.55 ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการตรวจสอบราคาสินค้าไข่ไก่ ในบางพื้นที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายนี้ และในสหภาพยุโรป ก็ได้มีการออกต้นแบบเครื่องมือในการกำกับดูแลราคาสินค้า (price monitoring tool) เพื่อให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปนำไปบังคับใช้ เพื่อตรวจสอบการพัฒนาของราคาในแต่ละขั้นตอนการผลิตว่า ผู้ผลิตแต่ละชั้น ตอบสนองต่อราคาที่เปลี่ยนแปลงของสินค้าที่เข้าสู่ขั้นการผลิตของตนอย่างไร ในสินค้า 17 ประเภท ซึ่งรวมถึงสินค้าไข่ไก่ด้วย

มาตรการกำกับดูแล ที่เข้ามาตรวจสอบราคาสินค้านี้ นับว่าเป็นมาตรการที่ดีที่เข้ามาช่วยเสริมในการกำกับดูแลการค้ากำไรเกินควร เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคนอกการใช้อกฎหมายแข่งขันทางการค้า ที่ยังมีช่องว่างในการดูแลผู้บริโภค

สำหรับประเทศไทย แม้จะมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี แต่ในปัจจุบันก็ยังมีกฎหมายที่เข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงราคาขายปลีกของสินค้า คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (1) แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติในส่วนอื่น ที่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ในการติดตามความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าหรือบริการควบคุม และสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการค้ากำไรเกินควร ซึ่งช่วยเสริมการทำงานของกฎหมายแข่งขันทางการค้าเช่นเดียวกับในต่างประเทศ

ผู้วิจัยเห็นว่า แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีบทบัญญัติในส่วนของการควบคุมหรือแทรกแซงราคาขายปลีกสินค้า อันส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจก็ตาม ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป แต่ก็ยังมีบทบัญญัติในส่วนอื่นที่ช่วยตรวจสอบการกำหนดราคาสินค้า เพื่อป้องกันการค้ากำไรเกินควร อันเป็นบทบัญญัติที่เสริมจากกฎหมายแข่งขันทางการค้าในการคุ้มครองผู้บริโภค เช่นเดียวกับในต่างประเทศ ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงยังมีความจำเป็นสำหรับประเทศไทย ในการนำมาบังคับใช้ต่อไป แต่ในส่วนของการควบคุมหรือแทรกแซงราคาจำหน่ายจะต้องลดการบังคับใช้ และจำกัดขอบเขตในสินค้าหรือบริการที่จำเป็นบางประเภทเท่านั้น ซึ่งจะกล่าวต่อไป

#### 4.1 ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากมาตรการในการกำกับดูแลราคาสินค้าไขไก่

มาตรการต่างๆที่ภาครัฐประกาศออกมาเพื่อกำกับดูแลราคาสินค้าไขไก่ ไม่ว่าจะเป็นเป็นการใช้อำนาจในทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรืออำนาจในทางบริหาร ต่างก็เป็นการแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดที่อาจส่งผลกระทบ ทั้งในแง่บวกและแง่ลบ แตกต่างกันไป ซึ่งการจะตอบปัญหาว่ามาตรการดังกล่าวมีความจำเป็นหรือมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด จึงต้องพิจารณาในเรื่องของมุมมองที่ต้องการตอบคำถาม หากเป็นการตอบปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพด้วยการทำงานของกลไกตลาดย่อมน่าจะเป็นสิ่งที่ดีที่สุด แต่หากเป็นการตอบปัญหาทางสังคมด้วยการใช้กฎหมายเข้ามากำกับดูแล คำตอบในทางเศรษฐศาสตร์อาจถูกโต้แย้งหรือมีน้ำหนักไม่เพียงพอ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความจำเป็นบางประการและความเดือดร้อนของผู้บริโภคที่รัฐต้องเข้ามากำกับดูแลเพื่อให้เกิดความยุติธรรม ซึ่งจะมี ความจำเป็นหรือเหมาะสมหรือไม่ การจะตอบปัญหานี้ได้ดีที่สุด ก็ด้วยการพิจารณาจากการชั่งน้ำหนักของสิ่งที่ต้องการคุ้มครองกับผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือการชั่งน้ำหนักระหว่างต้นทุนทางสังคมที่จะต้องสูญเสียไป กับประโยชน์แก่สังคมที่จะได้รับตอบแทนมา

##### 4.1.1 มาตรการควบคุมปริมาณสินค้าไขไก่

มาตรการที่ใช้เพื่อควบคุมปริมาณสินค้าไขไก่ ในอดีตที่ผ่านมามีเพียงมาตรการเดียว คือมาตรการจำกัดการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไข่ ซึ่งในปัจจุบันไม่มีการจำกัดการนำเข้าพันธุ์ และปล่อยให้มีการนำเข้าได้โดยเสรีภายใต้เงื่อนไขของกรมปศุสัตว์ในเรื่องของการควบคุมโรค ซึ่งการศึกษาในที่นี้ก็

เพื่อทราบถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของมาตรการจำกัดการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ ว่าควรนำ  
นำกลับมาใช้เพื่อแก้ปัญหาราคาสินค้าตกต่ำ อันเนื่องมาจากสินค้าไก่ไข่ล้นตลาดในอนาคตอีกหรือไม่

#### 4.1.1.1 มาตรการจำกัดการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่

ที่มาของมาตรการดังกล่าว เกิดขึ้นจากความพยายามของคณะกรรมการนโยบาย  
พัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ที่ต้องการเข้ามาดูแลธุรกิจสินค้าไข่ไก่ จากความผันผวนของราคาที่เกิด  
ขึ้นอยู่บ่อยครั้งในตลอดหลายปีที่ผ่านมา ดังที่ได้แสดงให้เห็นไว้ในหัวข้อสถานการณ์สินค้าไข่ไก่ของ  
ประเทศไทยในตอนต้น โดยเฉพาะความผันผวนที่เกิดจากปัญหาสินค้าไข่ไก่ล้นตลาด ทำให้ผู้ประกอบการ  
ธุรกิจต้องประสบภาวะขาดทุนอยู่บ่อยครั้ง เกิดความไม่แน่นอนในธุรกิจดังกล่าว ทำให้ภาครัฐ  
เห็นสมควรที่จะต้องเข้ามาดูแลธุรกิจไข่ไก่ทั้งระบบ เพื่อสร้างและดูแลความสมดุลให้กับธุรกิจนี้ โดย  
จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์เข้ามาดูแลธุรกิจสินค้าไข่ไก่ทั้งวงจร และนำ  
ไปสู่มติการจำกัดการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ในที่สุด

ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการจำกัดสิทธิการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ แน่แน่นอนว่า  
การจำกัดการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ ย่อมเป็นการแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาในตลาด  
ของสินค้าไข่ไก่ อันมีลักษณะเป็นการควบคุมราคาทางหนึ่ง เนื่องจากการกำหนดอุปทานของการ  
ผลิตสินค้าไข่ไก่ในแต่ละปีไว้ เพราะเมื่อผลผลิตลดน้อยลง แต่ความต้องการของผู้บริโภคยังมีเท่าเดิม  
หรือเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ราคาของสินค้าไข่ไก่เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อเข้าสู่ราคาดุลยภาพอีกครั้ง ซึ่งก็  
คือราคาที่พอดีกับปริมาณของผลผลิตและความต้องการของผู้บริโภค แต่ราคาดุลยภาพนี้เป็นราคาที่  
กลไกตลาดถูกสร้างขึ้นมา จึงทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าที่มีราคาสูงขึ้นกว่าความเป็นจริง จึงเป็นการ  
ถ่ายเทความมั่งคั่งจากผู้บริโภคไปยังผู้ผลิต

นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการค้าเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทยอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้  
เนื่องจากการควบคุมปริมาณการนำเข้า ทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้าแบบไม่เสรีและไม่เป็นธรรม  
ในการเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทย โดยปกติการค้าเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ  
คือ (1) กลุ่มเกษตรกรอิสระ ซึ่งเป็นการเลี้ยงที่ไม่มีข้อผูกพันใดๆกับผู้ใดผู้หนึ่งหรือกับบริษัทใดบริษัท  
หนึ่ง เกษตรกรสามารถซื้อพันธุ์ไก่เอง ซื้ออาหารไก่เองหรือผสมอาหารไก่เอง และขายไข่เองหรือขาย  
ให้กับผู้รวบรวมไข่ (ล้ง) และ (2) กลุ่มบริษัทอาหารสัตว์และฟาร์มในเครือ เป็นการเลี้ยงไก่ไข่โดยฟาร์ม  
ที่เป็นธุรกิจของบริษัทอาหารสัตว์เอง และฟาร์มในเครือบริษัทคือฟาร์มเลี้ยงไก่ไข่ของเกษตรกรที่มี  
สัญญาซื้อผูกพันที่ต้องซื้อพันธุ์ไก่ไข่ อาหารไก่ ยาและเวชภัณฑ์จากบริษัท และต้องขายไข่กลับให้

บริษัท โดยเกษตรกรต้องเตรียมโรงเรือนและอุปกรณ์เอง ซึ่งเกษตรกรกลุ่มใหญ่ของประเทศคือเกษตรกรผู้เลี้ยงฮิสตระซึ่งมีสัดส่วนจำนวนฟาร์มเท่ากับ 94.72 % ของประเทศและมีสัดส่วนประชากรไก่ไข่เท่ากับ 41.47 % ในขณะที่ฟาร์มเลี้ยงไก่ขนาดใหญ่มากและฟาร์มของบริษัทอาหารสัตว์ มีสัดส่วนจำนวนฟาร์มเท่ากับ 5.28 % ของประเทศแต่สัดส่วนประชากรไก่เท่ากับ 58.53 %<sup>1</sup> ซึ่งมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากการใช้มาตรการจำกัดสิทธิการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่\* เพราะเกษตรกรฮิสตระไม่สามารถผลิตลูกไก่ไข่ได้เอง จึงต้องซื้อจากบริษัทที่ได้รับสิทธิการนำเข้าทั้ง 9 ราย ซึ่งก่อนจะมีจะมี Egg Board การนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ไม่มีการจำกัดปริมาณ จึงทำให้การแข่งขันการผลิตลูกไก่เป็นไปโดยเสรี เกษตรกรหาซื้อลูกไก่ไข่ได้ง่ายและตลาดเป็นของผู้ซื้อ แต่เมื่อมีการตั้ง Egg Board คณะกรรมการดังกล่าวมีนโยบายจำกัดปริมาณการนำเข้าไก่ไข่พ่อแม่พันธุ์ ซึ่งพบว่าผู้ได้รับสิทธิเพียง 4 บริษัทคือบริษัทเจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) บริษัทอาหารเบทเทอร์ จำกัด (มหาชน) บริษัทแหลมทองฟาร์ม จำกัด และบริษัทฟาร์มกรุงไทย จำกัด ซึ่งมีบริษัทในเครือดำเนินธุรกิจด้านอาหารสัตว์ ยา และเวชภัณฑ์สำหรับสัตว์ พันธุ์สัตว์รวมทั้งลูกไก่ไข่และไก่รุ่นสาว นอกจากนี้บริษัทเหล่านี้ก็มีฟาร์มของตนและฟาร์มในเครือขายเลี้ยงไก่ไข่เช่นเดียวกับเกษตรกรฮิสตระ รวมทั้งมีระบบการตลาดไข่ไก่จำหน่ายถึงมือผู้บริโภค ส่วนบริษัทที่เหลือมีการผลิตลูกไก่ไข่เพื่อใช้ในฟาร์มของตนและมีการจำหน่ายให้กับเกษตรกรทั่วไป จึงเห็นได้ว่าแหล่งลูกไก่ไข่และไก่รุ่นสาวที่เกษตรกรฮิสตระสามารถหาซื้อได้มีเพียง 4-5 บริษัทเท่านั้น ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวจึงเป็นโอกาสให้บริษัทใช้วิธีการต่างๆทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อให้เกษตรกรฮิสตระซื้อผลิตภัณฑ์สินค้าอื่นๆของบริษัท (ขายพ่วง) เมื่อต้องการซื้อลูกไก่หรือไก่รุ่นสาวในลำดับต้นๆ ก่อนเกษตรกรที่ซื้อสินค้าน้อยหรือไม่ซื้อเลย ซึ่งนับว่าเป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง<sup>2</sup> และสภาวะดังกล่าวทำให้ผู้ได้รับสิทธินำเข้ามีความได้เปรียบในการแข่งขันมาก อันส่งผลให้เกษตรกรมีอัตราเสี่ยงต่อการเลิกอาชีพของไก่ไข่รายฮิสตระสูงมาก ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการค้าการแข่งขัน

อีกทั้งการขยายฟาร์มไก่ไข่ของผู้ได้รับสิทธิการนำเข้าและฟาร์มเครือข่ายมากขึ้น จึงทำให้เหลือลูกไก่ไข่ขายให้กับเกษตรกรรายฮิสตระน้อยลง จนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่รายฮิสตระต้องเลิกกิจการไปหากยังดำเนินนโยบายการจำกัดสิทธิการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ให้กับ 9 บริษัทต่อไป ซึ่งเป็นไปได้ที่สัดส่วนฟาร์มไก่ไข่ของบริษัทผู้ผลิตลูกไก่และฟาร์มบริษัทในเครือ จะขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

<sup>1</sup> มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษาปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์และคณะกรรมการที่ปรึกษา, กันยายน 2553, หน้า 17.

\* จากเดิมในปี 2552 เกษตรกรผู้เลี้ยงฮิสตระซึ่งมีสัดส่วนจำนวนฟาร์มเท่ากับ 96.09 % ของประเทศและมีสัดส่วนประชากรไก่ไข่เท่ากับ 46.37 % ในขณะที่ฟาร์มเลี้ยงไก่ขนาดใหญ่มากและฟาร์มของบริษัทอาหารสัตว์ มีสัดส่วนจำนวนฟาร์มเท่ากับ 3.91 % ของประเทศแต่สัดส่วนประชากรไก่เท่ากับ 53.63 %

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

ในขณะที่เดียวกันก็จะทำให้เกษตรกรผู้เลี้ยงรายอิสระต้องลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน จนสุดท้ายเกษตรกรผู้เลี้ยงรายอิสระต้องเลิกกิจการหมดหรือต้องเข้าเป็นฟาร์มเครือข่ายของบริษัท ซึ่งจะทำให้การเลี้ยงไก่ไข่ของประเทศไทยอยู่ในการบริหารจัดการของ 9 บริษัทผู้ผลิตลูกไก่เท่านั้น หรือฟาร์มขนาดใหญ่เพียงไม่กี่ฟาร์ม ทำให้การเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทยมีผู้แข่งขันน้อยราย ผู้ผลิตมีอำนาจเหนือผู้บริโภคทั่วประเทศ และทำให้มีการกำหนดราคาไข่ไก่ในประเทศตามความต้องการของผู้ผลิตได้ นอกจากนี้กระบวนการดังกล่าวยังมีผลทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมและไม่ทั่วถึง

ด้วยนโยบายจำกัดสิทธิการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่แก่ปศุสัตว์ครบวงจรเพียง 9 ราย ทำให้มีผู้มีสิทธินำเข้าน้อยรายมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ประกอบการธุรกิจหรือเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ ที่มีหลายพันราย การจัดระบบโดยการจำกัดผู้มีสิทธินำเข้าพันธุ์ อาจนำไปสู่การผูกขาดการผลิตหรือการค้าไข่โดยปศุสัตว์ครบวงจร ทำให้ผู้ได้รับสิทธินำเข้าโดยเฉพาะผู้ที่ได้รับสิทธิจำนวนมากย่อมสามารถควบคุมปริมาณลูกไก่ไข่ ความต้องการอาหารสัตว์ และราคาซื้อไข่ไก่ เพราะเป็นผู้กุมอำนาจการผลิตไว้ในมือว่าจะนำไก่สาวมาฝึกเป็นลูกไก่จำนวนเท่าใด จะจัดสรรลูกไก่อย่างไรและให้ใคร โดยมีเงื่อนไขอย่างใดสุดแล้วแต่จะกำหนด นอกจากนี้บริษัทเหล่านี้ยังสามารถบริหารจัดการ “อุปทาน” (supply) ไข่ไก่ ด้วยการชะลอการฝึกไข่ของพ่อแม่พันธุ์ เพื่อให้ปริมาณไก่สาวมีจำนวนลดลง เป็นช่องทางการเพิ่มราคาด้วยการลดอุปทาน และนำมาฝึกเป็นไก่สาวเพื่อออกไข่ในภายหลัง เมื่อคาดการณ์ได้ว่าไข่ไก่จะมีราคาสูงขึ้น

ดังนั้นนโยบายของรัฐที่เข้าไปแทรกแซงเพื่อควบคุมปริมาณการเลี้ยงไก่ไข่ จะทำให้เกิดการแข่งขันน้อยลง และส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน เพราะปัญหาขาดแคลนพันธุ์สัตว์ ไม่สามารถหาซื้อลูกไก่และแม่ไก่สาวมาเลี้ยงได้ เพราะเกษตรกรรายใดต้องการจะเลี้ยงไก่ไข่ ต้องทำการซื้อไก่สาวหรือลูกไก่จากบริษัททั้ง 9 รายนี้เท่านั้น เนื่องจากเกษตรกรไม่อาจนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ได้ และระบบนี้ยังจำกัดไม่ให้เกิดผู้นำเข้ารายใหม่อยู่เรื่อยๆ เพราะไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือพิจารณาผู้นำเข้าใหม่มาแบ่งสิทธิการนำเข้าจาก 9 รายเลย

แม้ว่าความจริงแล้วในการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ ไม่ได้จำกัดเด็ดขาดแค่เพียง 9 บริษัทที่มีอยู่เท่านั้น ทางคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์หรือ Egg Board ก็เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่สนใจนำเข้าพันธุ์ สามารถยื่นเรื่องเสนอไปทางคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ได้ เพียงแต่ต้องคว่าผู้ประกอบการรายนั้นมีความพร้อมมากน้อยเพียงใด ในอดีตที่ผ่านมาเคยมีผู้นำเข้าพ่อแม่พันธุ์เป็นจำนวนมากกว่าในปัจจุบัน แต่ด้วยขาดทุน โดยเฉพาะจากวิกฤตในช่วง 2546-2547 ที่เกิดโรคไข้หวัดนกระบาด ทำให้ผู้เลี้ยงที่เป็นฟาร์มรายอิสระต้องเลิกกิจการไปจำนวนมาก ซึ่งผู้เลี้ยงเหล่านี้เป็นลูกค้าของอดีตผู้ที่เคยนำเข้าพันธุ์รายอื่นนอกจาก 9 ราย ทำให้

ผู้ประกอบการที่นำเข้าเพื่อผู้เลี้ยงรายอิสระต้องเลิกประกอบธุรกิจตรงนี้ตามไปด้วย และเหลืออยู่เพียง 9 รายอย่างในปัจจุบัน

แม้จะไม่ได้ปิดกั้นการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่อย่างเด็ดขาด แต่ก็ไม่มีทางที่ผู้นำเข้ารายใหม่จะเข้ามาได้ เนื่องจากเงื่อนไขของการพิจารณาคือ ผู้ประกอบการที่ต้องการเป็นผู้นำเข้ารายใหม่จะต้องเสนอแผนการผลิตว่ามีปริมาณเท่าใด แผนตลาดว่าจะจำหน่ายปริมาณเท่าใดโดยไม่กระทบต่อผู้ผลิตและตลาดเดิม เมื่อปริมาณที่ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์เชื่อว่าเป็นปริมาณที่พอดีกับความต้องการของผู้บริโภคแล้ว และตลาดสินค้าไข่ไก่เป็นตลาดเพื่อการบริโภคในประเทศ ดังนั้นยากที่จะมีผู้ได้รับอนุญาตให้นำเข้าเพิ่มได้ การเกิดผู้นำเข้ารายใหม่ๆ จึงแทบเป็นไปได้ และเป็นเรื่องยากที่ผู้นำเข้ารายเดิมจะยอมแบ่งปริมาณที่ตนเคยได้รับให้กับผู้ขอนำเข้ารายใหม่ ดังนั้นจึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าผู้ที่ได้รับสิทธินำเข้าหากมีการจำกัดสิทธิต่อไปก็คงมีเพียง 9 รายและไม่มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้มีสิทธิแต่อย่างใด

โดยคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ เห็นว่าการจำกัดการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ เป็นการแก้ปัญหาเพียงวิธีเดียวเท่านั้น ที่จะทำให้สินค้าไข่ไก่ไม่ล้นตลาดเหมือนที่เคยเกิดขึ้นในอดีต แต่จากผลที่ผ่านมาจะพบว่าแม้มีการจำกัดปริมาณการนำเข้า ราคาสินค้าไข่ไก่ก็ยังมี การปรับตัวขึ้นสูงและลดลงเป็นวัฏจักร และมีแนวโน้มสูงขึ้นเนื่องมาจากวิกฤติด้านพลังงาน ราคาอาหารสัตว์ที่สูงขึ้นทำให้ต้นทุนในการเลี้ยงเพิ่มขึ้น และปริมาณผลผลิตที่น้อยลง และไม่มี ความแน่นอน ดังนั้นจึงเห็นว่าการควบคุมปริมาณอาจช่วยให้ราคามีเสถียรภาพได้เมื่อไม่มีปัจจัยภายนอกมา ทำให้ผลผลิตมีปริมาณลดลง อย่างเช่นที่ผ่านมาเกิดโรคระบาด น้ำท่วม อากาศร้อนจัดผลผลิตจึงลดลง แต่เมื่อปัจจัยเหล่านี้ไม่สามารถควบคุมได้ การควบคุมปริมาณการนำเข้ากลับยังทำให้ความขาดแคลนทวีคูณขึ้นไปอีก

ผู้วิจัยเห็นว่าหากคงมาตรการดังกล่าวต่อไปหรือมีการนำมามาตรการดังกล่าวกลับมาใช้ใหม่ จะส่งผลให้บริษัทที่ได้รับสิทธิการนำเข้าพันธุ์สัตว์กลายเป็นผู้ครอบครองตลาดอย่างถาวร เนื่องจากไม่มีฟาร์มใดหรือเกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่รายใดจะมาเป็นคู่แข่งได้อีก ส่วนประชาชนผู้บริโภคก็อาจจะต้องบริโภคไข่ไก่ในราคาแพงตลอดไป ด้วยเนื่องมาจากการควบคุมปริมาณเพื่อรักษาระดับราคาสินค้าไข่ไก่อยู่ตลอดเวลา หรือจากความเป็นผู้ครองส่วนแบ่งในตลาดสูงสุด และจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวพบว่า จำนวนเกษตรกรหรือผู้ประกอบการในธุรกิจไข่ไก่รายย่อยมีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้นการจำกัดสิทธิการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ ย่อมเป็นการทำลายระบบการแข่งขัน แม้ธุรกิจไข่ไก่ยังมีเกษตรกรหรือผู้ประกอบการมากมาย แต่ปริมาณผลผลิตก็มีจำนวนน้อยกว่าบริษัทผู้มีสิทธินำเข้ามาก ทำให้ยากที่ผู้ประกอบการรายอื่นจะแข่งขันได้ การควบคุมปริมาณการ

นำเข้า และจำกัดสิทธิแค่บางรายย่อมทำให้การแข่งขันในตลาดมีเพียงน้อยราย จนอาจนำไปสู่การผูกขาดได้

นอกจากนี้การศึกษาในต่างประเทศพบว่า ในหลายๆประเทศการเลี้ยงไก่ไข่จะมีองค์กรเข้ามาดูแลสินค้าไข่ไก่โดยเฉพาะ โดยทำหน้าที่วิจัยความ พัฒนาและให้ความรู้เรื่องคุณภาพของไข่ไก่ ส่งเสริมการบริโภคไข่ไก่ และในบางประเทศก็ได้มีการควบคุมปริมาณการผลิต เช่น ประเทศออสเตรเลียได้เคยจำกัดปริมาณการผลิตแม่ไก่ไข่ ซึ่งเกษตรกรบางส่วนไม่ยอมรับการจำกัดจำนวนไก่ที่ให้เลี้ยง ในขณะที่ผู้บริโภคมีความรู้สึกรู้สึกว่าการใช้ระบบโควตา มาจำกัดปริมาณการผลิตทำให้ไข่ไก่มีราคาสูงขึ้น จนในที่สุดจึงได้ยกเลิกและให้การผลิตสินค้าไข่ไก่เป็นไปโดยอิสระ ปล่อยให้อุปสงค์และอุปทานเป็นตัวกำหนดราคาสินค้าไข่ไก่ และเกษตรกรที่ไม่มีความสามารถในการเลี้ยงและจัดการกับต้นทุนก็ต้องออกจากธุรกิจไป ย่อมนับว่าเป็นการใช้กลไกตลาดในการแก้ปัญหา และนำมาซึ่งการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

### สรุปผลการศึกษา

มาตรการการจำกัดสิทธิการนำเข้านี้ แม้จะได้มีการยกเลิกไปแล้ว แต่สาเหตุที่สินค้าไข่ไก่ในช่วงกลางปี 2553 จนถึงปี 2554 ยังมีราคาสูงอยู่ ก็เป็นผลพวงจากมาตรการดังกล่าวร่วมด้วย เนื่องจากการควบคุมปริมาณการผลิต ย่อมส่งผลเป็นการควบคุมราคานั้นเอง ซึ่งเป็นมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อกลไกราคาในตลาดสินค้าไข่ไก่เป็นอย่างมาก นอกจากผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่รายอิสระซึ่งมีเป็นจำนวนมากแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคให้ต้องซื้อสินค้าไข่ไก่ในราคาที่แพงขึ้น เพราะจุดมุ่งหมายของนโยบายการจำกัดการนำเข้าก็เพื่อยกระดับราคาสินค้าและแก้ปัญหาราคาสินค้าไข่ไก่ตกต่ำนั่นเอง

สำหรับประเทศไทยนั้นปัญหาที่เกิดจากการจำกัดสิทธิการนำเข้าคือ การกระจายพันธุ์สัตว์อย่างไม่ทั่วถึง และผู้ได้รับสิทธิเป็นผู้ประกอบธุรกิจในการเลี้ยงไก่ไข่เช่นเดียวกับเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ทั่วไป ทำให้เกิดสภาวะการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งจะยิ่งทำให้โครงสร้างในการเลี้ยงไก่ไข่ของประเทศเสียไป เพราะการเลี้ยงไก่ไข่จะมารวมตัวอยู่ที่บริษัทผู้ได้รับสิทธินำเข้า ซึ่งมีอยู่เพียงไม่กี่รายเท่านั้น ผู้วิจัยเห็นว่าคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ ควรมีต่อไปเพราะเป็นองค์กรที่จะเข้ามาดูแลสินค้าไข่ไก่ทั้งวงจร แต่ไม่ควรนำนโยบายจำกัดปริมาณการนำเข้ากลับมาใช้ แม้ในนโยบายดังกล่าวจะมีข้อดีคือ เข้ามาแก้ปัญหาในอดีตที่ประเทศไทยมีจำนวนไก่ไข่เกินความต้องการบริโภค ซึ่งเห็นได้จากการส่งออกไข่ในราคาขาดทุน เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาในประเทศ จึงต้องการให้มีคณะกรรมการเข้ามาดูแล เพื่อให้ธุรกิจสินค้าไข่ไก่อยู่ได้ตั้งแต่ ผู้ผลิตอาหารสัตว์ ผู้ผลิตลูกไก่และไก่สาว เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ ผู้ค้าไข่ ผู้ประกอบการรายใหญ่ รายกลาง และรายย่อย ผลิตไข่ไก่ใน

ราคาที่ดีขึ้นและมีเสถียรภาพราคา แต่ที่ผ่านมาจะพบว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริงราคาของสินค้าไข่ไก่ยังมีการปรับตัวสูงขึ้นและลดลงเป็นวัฏจักร และในขณะเดียวกันการควบคุมปริมาณย่อมเป็นการกีดขวางการเข้ามาแข่งขันในธุรกิจดังกล่าว ทำให้ยากที่จะมีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามา หากรายเก่ายังไม่ออกไปจากการแข่งขัน

และผู้วิจัยเห็นว่าภาครัฐควรเน้นบทบาทในด้านการส่งเสริม ให้เกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่รายอิสระที่มีขนาดเล็กและขนาดกลาง รวมกลุ่มกันเป็นสถาบันทางการเกษตร เช่น สหกรณ์ เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งในการทำธุรกิจเลี้ยงไข่ไก่และสามารถเป็นผู้ขอนำเข้าพันธุ์ได้เอง นอกจากนี้ผู้ประกอบการและเกษตรกรผู้เลี้ยงต้องร่วมมือกันมากขึ้น เนื่องจากการทำงานของผู้นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่กับเกษตรกรมักเป็นกลุ่มใครกลุ่มมัน และนำเข้ามาแล้วก็ขาดแผนการตลาดที่ชัดเจน จึงไม่ทราบว่าคุณนำเข้าพ่อแม่พันธุ์จะผลิตลูกไก่ไปจำหน่ายให้กับใครบ้าง ทำให้ในช่วงที่ผ่านมาเกิดปัญหาการขาดแคลนพันธุ์สัตว์ แต่การร่วมมือกันต้องทำให้ครบวงจรว่า พ่อแม่พันธุ์ที่นำเข้ามาแล้วผลิตไข่ได้เท่าใดนำไปฟักที่ใด ได้ลูกไก่กี่ตัว ส่งไปจำหน่ายที่ใดบ้าง เพื่อให้ทราบปริมาณไก่และไข่ที่แน่นอน เพื่อใช้วางแผนบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันปัญหาราคาผันผวนหรือพันธุ์สัตว์ขาดแคลนได้ หากผู้ประกอบการ ผู้เลี้ยง หันหน้าคุยกันได้ก็จะช่วยให้เกิดเสถียรภาพราคา และความยั่งยืนในตลาดสินค้าไข่ไก่ในที่สุด โดยไม่ต้องพึ่งพิงนโยบายการจำกัดการนำเข้าที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันแน่นอนว่าการวางแผนการผลิตของผู้ประกอบการทุกรายย่อมมีความเสี่ยง ซึ่งเป็นเรื่องปกติของการดำเนินธุรกิจ แต่หากมีการร่วมมือกันมากขึ้นก็จะช่วยลดความเสี่ยงตรงนี้ลงไปได้ และเห็นว่า Egg Board ควรเป็นสื่อกลางในการจัดให้มีกองทุน เพื่อใช้แก้ปัญหาในเวลาที่สินค้าไข่ไก่ราคาตกต่ำ โดยเป็นกองทุนที่เกิดจากการร่วมมือกันของผู้ประกอบการธุรกิจเลี้ยงไข่ไก่

นอกจากนี้ในอนาคต ผลจากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี 2558 จะเป็นโอกาสขยายตลาดสินค้าไข่ไก่ แม้ว่าจะเป็นการขยายตลาดที่ยากกว่าสินค้าชนิดอื่น เนื่องจากลักษณะของสินค้าที่เน่าเสียง่าย และสินค้ามีราคาไม่สูงมาก ทำให้อาจไม่คุ้มกับต้นทุนการขนส่งและการเก็บรักษา แต่ก็เป็นเรื่องที่ต้องตั้งข้อสังเกตไว้เพราะการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะทำให้ผู้บริโภคเพิ่มขึ้นอีก 4 - 5 เท่าตัว ดังนั้น การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสินค้าไข่ไก่ต่อไปจะมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยต้องระวังทั้งปัญหาสินค้าไหลออกไปสู่ตลาดต่างประเทศซึ่งมีราคาดีกว่าตลาดในประเทศ หรือการไหลเข้ามาของสินค้าไข่ไก่จากต่างประเทศ หากตลาดของประเทศไทยมีราคาดีกว่าตลาดในประเทศ



#### 4.1.2 มาตรการควบคุมราคาสินค้าไข่ไก่

รัฐได้ประกาศให้ไข่ไก่เป็นสินค้าควบคุม และมีมาตรการในการกำกับดูแลสินค้าด้วย มาตรการควบคุมราคา ดังนี้ 1. มาตรการทางกฎหมาย คือการให้ปิดป้ายแสดงราคาจำหน่ายปลีกสินค้าไข่ไก่ และ 2. มาตรการทางบริหาร คือการประกาศราคาไข่ไก่นำ โดยกรมการค้าภายใน ในฐานะของสำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

##### 4.1.2.1 มาตรการให้ปิดป้ายแสดงราคาจำหน่ายปลีกสินค้าไข่ไก่

การที่คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ กำหนดให้ปิดป้ายแสดงราคาจำหน่ายปลีกสินค้าไข่ไก่นั้น ผลทางเศรษฐกิจกล่าวคือ นับว่าเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและผู้บริโภค เพราะการปิดป้ายแสดงราคาจำหน่ายปลีกสินค้า ทำให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลเพื่อเปรียบเทียบในการเลือกซื้อสินค้า อีกทั้งสินค้าไข่ไก่ของผู้ขายแต่ละรายมีลักษณะเหมือนกัน หรือสามารถทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ กล่าวคือสินค้าไข่ไก่ไม่ว่าจะขายโดยผู้ขายรายใดในสายตาผู้ซื้อมีความเหมือนกันหมด ไม่มีความแตกต่างเลย ผู้ซื้อไม่เกี่ยงที่จะซื้อสินค้าจากผู้ขายรายใด จึงทำให้ราคาสินค้าในตลาดมีเพียงราคาเดียว หากผู้ขายรายใดตั้งราคาสูงกว่าผู้ขายรายอื่นๆ ผู้ซื้อจะไม่ซื้อสินค้าจากผู้ขายรายนั้น เพราะสามารถซื้อสินค้าที่เหมือนกันจากผู้ขายรายอื่นๆได้ แต่จะมีข้อยกเว้นในเรื่องของค่านิยมในแบรนด์ของสินค้า รูปลักษณ์ของบรรจุภัณฑ์ หรือความปลอดภัยในสุขภาพอนามัย ที่ทำให้สินค้าไข่ไก่อาจมีความแตกต่างกันในสายตาของผู้บริโภค

ซึ่งมาตรการที่ให้ปิดป้ายแสดงราคาจำหน่ายปลีกนั้น ย่อมเป็นการง่ายในการกำกับดูแลว่าสินค้าไข่ไก่มีการจำหน่ายในราคาที่สูงเกินควร หรือต่ำเกินควรหรือไม่ และเป็นการควบคุมราคาสินค้าในทางอ้อม เพราะหากผู้ขายรายใดกำหนดราคาสินค้าไข่ไก่มากกว่าผู้ขายรายอื่นก็จะไม่สามารถจำหน่ายสินค้าได้ หรือจำหน่ายได้น้อยลง ทำให้ราคาสินค้าเหมือนหรือใกล้เคียงกันทั้งตลาด แต่ในทางกลับกันการให้ปิดป้ายแสดงราคาจำหน่ายสินค้าอาจนำไปสู่การบิดเบือนกลไกตลาดได้ เช่น หากในพื้นที่นั้นผู้ขายสินค้าไข่ไก่เพียงรายเดียว หรือน้อยรายและมีการจำหน่ายราคาสูงกว่าราคาตลาด เมื่อมีผู้ขายรายใหม่เข้ามาและเห็นว่าราคาดังกล่าวสามารถขายได้ ผู้บริโภคยินดีจ่ายในราคานี้ไม่ว่าด้วยเหตุผลของการไม่รู้ข้อมูล หรือไม่มีทางเลือกก็ตาม ผู้ขายรายใหม่ก็อาจจะจำหน่ายในราคาที่สูงกว่าผู้ขายรายอื่นขายกัน แต่ในตลาดสินค้าไข่ไก่นั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากมีผู้ขายเป็นจำนวนมาก และเป็นสินค้าที่ขาดได้ หากสินค้ามีราคาที่สูงเกินไปผู้บริโภคอาจลดการบริโภคลง หรือหันไป

บริโศคสินค้าอื่นแทน ทำให้ผู้ขายจำหน่ายได้น้อยและต้องลดราคาลง เพื่อให้เป็นราคาตามกลไกตลาด ในที่สุด โดยอาจแยกผลกระทบเป็นดังนี้

#### - ด้านผู้บริโศค

นับได้ว่าเป็นมาตรการที่ส่งผลดีต่อผู้บริโศคเป็นอย่างมาก และไม่มีผลกระทบต่อ ต้นทุนในการผลิตของผู้ประกอบการ เพราะการกำหนดให้ปิดป้ายแสดงราคาจำหน่าย เป็นวิธีการทาง กฎหมายวิธีหนึ่งที่รัฐได้คุ้มครองและรักษาประโยชน์ของผู้บริโศค ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ด้อยอำนาจทาง เศรษฐกิจในการต่อรองทางการค้า ทำให้ผู้บริโศคได้ทราบราคาสินค้าก่อนการตัดสินใจซื้อ โดยได้ตกลงใจซื้อสินค้าที่ตอบสนองความต้องการและในราคาที่สอดคล้องกับกำลังซื้อของผู้บริโศค ผู้บริโศค สามารถรักษาสิทธิของตน โดยเทียบราคาสินค้าชนิดเดียวกันที่ได้แสดงราคาจำหน่ายกับ ผู้ประกอบการแต่ละราย และได้ซื้อสินค้าในราคาที่ไม่สูงกว่าที่แสดงไว้

#### - ด้านผู้ประกอบการ

นอกจากนี้การให้ปิดป้ายแสดงราคาจำหน่ายปลีกยังส่งผลดีต่อผู้ประกอบการ ผู้ค้า ส่งหรือผู้ค้าปลีก อาทิ มีความสะดวกในการจำหน่าย โดยใช้เวลาน้อยและไม่หลงผิดด้านราคาจำหน่าย และควบคุมง่าย และใช้เป็นนโยบายในการแข่งขันทางด้านราคากับผู้ประกอบการค้าสินค้าไขไก่ เช่นเดียวกับตน สามารถให้ผู้อื่นที่มีใจเจ้าของจำหน่ายแทนได้ และผู้ประกอบการผู้มีเจตนาสุจริตจะ รู้สึกว่าเป็นหน้าที่มิใช่เป็นการแทรกแซงของรัฐและไม่เดือดร้อนกับมาตรการแสดงราคาสินค้า

การที่รัฐกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโศค และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการในขณะเดียวกัน เพราะผู้ประกอบการสามารถแสดงราคา จำหน่ายได้ตามที่ตนเห็นสมควร และสะดวกต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในการติดตามเพื่อดูแลราคาสินค้า นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวยังมีผลเป็นการช่วยควบคุมราคาสินค้าทางอ้อม เพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการ ตั้งราคาสินค้าตามอำเภอใจ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการแสดงราคาจำหน่ายปลีกมีประโยชน์ทั้งแก่ผู้บริโศค ผู้ จำหน่าย และทางราชการด้วย โดยเฉพาะสินค้าที่มีการเปลี่ยนแปลงราคาขึ้นลงได้ตลอดเวลาตาม ภาวะการณ์หรือฤดูกาล ดังเช่นสินค้าไขไก่ที่มีความผันผวนของราคาบ่อยครั้ง ป้ายแสดงราคาจำหน่าย ปลีก จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีไว้เพื่อให้ผู้บริโศคได้ทราบราคาสินค้าก่อนตัดสินใจซื้อ การรักษา หรือคุ้มครองความเป็นธรรมในด้านนี้จึงนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญยิ่ง และไม่อาจถือว่าเป็น การแทรกแซงในการกำหนดราคาสินค้า เพียงแต่เป็นการกำหนดหน้าที่บางประการแก่ผู้ประกอบการ ที่จำหน่ายสินค้าไขไก่ ให้ต้องแสดงราคาจำหน่ายด้วยเท่านั้น และในระบบการค้าเสรียึดถือความเป็น

ธรรมทางด้านข้อมูลทางการค้าเป็นสิ่งสำคัญ ราคาสินค้าจึงถือเป็นข้อมูลการค้าอย่างหนึ่งของผู้บริโภค ที่ควรจะได้ทราบก่อนการตัดสินใจซื้อสินค้า ป้ายแสดงราคาสินค้าจึงเป็นเครื่องบ่งชี้ที่แสดงให้เห็นถึงการแข่งขันทางธุรกิจตามนโยบายการค้าเสรี และเป็นเครื่องมือในการช่วยสนับสนุนให้ระบบการค้าเสรีมีความเป็นธรรมมากขึ้น นอกจากนี้การแสดงราคาจำหน่ายสินค้ายังช่วยขจัดความไม่สมบูรณ์ของตลาดอันเนื่องมาจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารได้ทางหนึ่งด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่ามาตรการให้ปิดป้ายแสดงราคาจำหน่าย เป็นมาตรการที่ตีมาตรการหนึ่งในการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค และมีความเหมาะสมในการนำมาบังคับใช้กับสินค้าที่มีความผันผวนของราคา

#### 4.1.2.2 มาตรการประกาศราคาไข่ไก่แนะนำ

แม้ว่าที่ผ่านมา ภาครัฐจะเน้นบทบาทเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือเกษตรกรเสมอมา เพราะถือว่าเป็นอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอน สถานะทางเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่ยังถือว่าต่ำ บทบาทส่วนใหญ่จึงเน้นเพื่อยกระดับรายได้ให้เพิ่มสูงขึ้น สำหรับสินค้าไข่ไก่นั้นรัฐได้เข้ามามีบทบาทเพื่อคอยกำกับดูแลไม่มากนัก นับแต่อดีตที่ผ่านมา จะเน้นการปล่อยให้กลไกตลาดแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น และเมื่อสินค้าราคาสูงรัฐอาจมีบทบาทในการช่วยเหลือบ้างในบางครั้ง เช่น รับซื้อเพื่อมาจำหน่ายให้ผู้บริโภคในราคาถูก หรือหากสินค้าล้นตลาดก็อาจใช้นโยบายรับซื้อเพื่อนำเข้ามาเก็บในห้องเย็น เมื่อสถานการณ์ดีขึ้นจึงระบายออกมาจำหน่ายในภายหลัง ซึ่งเป็นวิธีการที่ทำได้ไม่บ่อยนัก เพราะปัญหาเรื่องงบประมาณ

แต่ด้วยสถานการณ์การเกิดโรคระบาด ระบบการผลิตและสภาพอากาศที่แปรปรวนในช่วงปลายปี 2553 ต่อต้นปี 2554 ทำให้ราคาสินค้าไข่ไก่ในช่วงปี 2553 เป็นต้นมา ขยับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการขึ้นของราคาไม่หยุด รัฐจึงเริ่มใช้มาตรการเพื่อกำกับดูแล เริ่มแรกด้วยการประกาศให้ไข่ไก่เป็นหนึ่งในสินค้าควบคุมประจำปี 2554 ซึ่งเป็นปีแรกที่สินค้าไข่ไก่ถูกกำหนดให้เป็นสินค้าควบคุม เพื่อสอดส่องดูแลราคาสินค้าไข่ไก่เป็นพิเศษ มาตรการของรัฐวิธีการนี้เป็นการเข้าไปแทรกแซงราคาสินค้าต่ำสุด และเป็นวิธีการที่นิยมใช้มากที่สุดในนานาประเทศ กล่าวคือรัฐจะกำหนดรายชื้อของสินค้าหรือบริการที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นและสำคัญต่อเศรษฐกิจ และสภาพสังคมของรัฐ โดยรัฐจะคอยสอดส่องดูแลราคาสินค้าดังกล่าวภายในประเทศ ว่ามีการดำเนินไปในราคาที่ปกติหรือไม่ หากว่าราคาของสินค้าเป็นไปตามกลไกราคา และราคาสินค้าไม่มีความผิดปกติ หรือผู้บริโภคไม่ได้รับความเดือดร้อนจากการบริโภคสินค้านั้นๆ รัฐก็จะไม่เข้าไปแทรกแซงราคาสินค้านั้นๆ จะปล่อยให้ราคาของสินค้าเป็นไปตามหลักของอุปสงค์และอุปทาน เพื่อว่าหากราคาสินค้ามีความผิดปกติ ไม่ว่าจะเกิดขึ้น

เนื่องจากภาวะตลาด เช่น สินค้าขาดตลาด หรืออาจเกิดขึ้นจากผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง รัฐก็จะสามารถแก้ไขสถานการณ์ความผิดปกติของราคาสินค้านั้นๆ ได้อย่างทันท่วงที

เนื่องด้วยสถานการณ์ความขาดแคลน ที่เกิดขึ้นกับสินค้าไข่ไก่ซึ่งเป็นสินค้าควบคุมอย่างต่อเนื่อง ทำให้ในช่วงปลายเดือนเมษายน 2554 รัฐได้ใช้มาตรการประกาศราคาไข่ไก่แนะนำ ซึ่งเป็นมาตรการทางบริหาร โดยได้มีการออกประกาศหลายฉบับเพื่อเปลี่ยนแปลงราคาแนะนำตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้\*

ตารางที่ 11 ประกาศราคาแนะนำไข่ไก่

	ใช้บังคับตั้งแต่ 22 เม.ย. 2554		ใช้บังคับตั้งแต่ 2 พ.ค. 2554		ใช้บังคับตั้งแต่ 18 พ.ค. 2554	
ราคาไข่ไก่คละหน้าฟาร์ม	3.10		3.00		2.90	
ราคา (ฟอง) ขนาด	ขายส่ง	ขายปลีก	ขายส่ง	ขายปลีก	ขายส่ง	ขายปลีก
เบอร์ 0	3.70	4.00	3.60	3.90	3.50	3.80
เบอร์ 1	3.50	3.80	3.40	3.70	3.30	3.60
เบอร์ 2	3.40	3.70	3.30	3.60	3.20	3.50
เบอร์ 3	3.30	3.60	3.20	3.50	3.10	3.40
เบอร์ 4	3.20	3.50	3.10	3.40	3.00	3.30
เบอร์ 5	3.10	3.40	3.00	3.30	2.90	3.20

\* สำหรับภาคใต้ให้จำหน่ายในราคาสูงกว่าราคาแนะนำขายส่งและขายปลีกได้ไม่เกินฟองละ 0.10-0.20

	ใช้บังคับตั้งแต่ 6 มิ.ย. 2554		ใช้บังคับตั้งแต่ 23 ส.ค. 2554		ใช้บังคับตั้งแต่ 13 ม.ค. 2555	
ราคาไข่ไก่คละหน้าฟาร์ม	2.90		3.00		2.20	
ราคา (ฟอง) ขนาด	ขายส่ง	ขายปลีก	ขายส่ง	ขายปลีก	ขายส่ง	ขายปลีก
เบอร์ 0	3.50	3.70	-	3.90	-	3.00
เบอร์ 1	3.30	3.50	-	3.70	-	2.80
เบอร์ 2	3.20	3.40	-	3.60	-	2.70
เบอร์ 3	3.10	3.30	-	3.50	-	2.60
เบอร์ 4	3.00	3.20	-	3.40	-	2.50
เบอร์ 5	2.90	3.00	-	3.30	-	2.40

แม้ประกาศราคาไข่ไก่แนะนำจะเป็นเพียง แนวทางการกำหนดราคาจำหน่าย (guideline) เพื่อแนะนำราคาสินค้าไข่ไก่ ว่าในช่วงเวลานั้นๆควรมีราคาเท่าใด ไม่มีสถานะในทางกฎหมาย ตามหลักการย่อมไม่มีอำนาจในการจำกัดสิทธิในเรื่องของการกำหนดราคาสินค้าได้ แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าประกาศดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจไข่ไก่ในทางเศรษฐกิจ ผลกระทบที่เกิดขึ้น อาจเป็นกรณีที่พ่อค้าคนกลาง (ล้ง) กตราคารับซื้อลง ด้วยเหตุผลว่าเพื่อจะได้สามารถจำหน่ายในราคาที่สูงสอดคล้องกับราคาแนะนำ หรือผู้ประกอบการหรือผู้ขายสินค้าอาจเกรงกลัวการถูกดำเนินคดีทางอาญา เนื่องด้วยในประกาศราคาแนะนำได้แสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขและบทลงโทษของการฝ่าฝืน ย่อมเป็นแรงกดดันทางหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ค้าต้องจำหน่ายตามราคาแนะนำ ซึ่งเป็นการใช้มาตรการทางบริหาร เพื่อแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดในทางเศรษฐกิจ

อีกทั้งราคาแนะนำที่รัฐประกาศนั้น ก็เป็นเรื่องยากที่รัฐจะทราบได้ว่า ราคาตลาดของสินค้าไข่ไก่ในขณะนั้นเป็นราคาใด เพราะโดยปกติแล้วราคาในตลาดของสินค้าจะเกิดจากการทำงานของกลไกราคา ซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทาน ซึ่งเป็นราคาที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองความสามารถในการซื้อ (demand) และความต้องการขาย (supply) แต่ราคาที่รัฐกำหนดจะมีการเปลี่ยนแปลงหลังจากผ่านกระบวนการดำเนินงานที่ต้องใช้เวลาอันเสียก่อน ทำให้ราคาที่รัฐกำหนดจึงยากที่จะเป็นราคาดุลยภาพได้ ซึ่งหมายความว่าราคา

แนะนำที่รัฐกำหนดจะเป็นได้ทั้งราคาที่สูงเกินไปหรือราคาต่ำเกินไป แม้ว่าการประกาศกำหนดราคาแนะนำจะสามารถดำเนินการได้รวดเร็วกว่าการประกาศกำหนดราคาควบคุมก็ตาม

โดยมาตรการประกาศราคาแนะนำ อาจเรียกได้ว่าเป็นมาตรการเพื่อกำกับดูแลราคาจำหน่ายสินค้า อันมีลักษณะเป็นการกำหนดราคาจำหน่ายขั้นสูงของสินค้าไข่ไก่ ออกโดยกรมการค้าภายใน ในฐานะของสำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือสำนักกกร. ซึ่งเป็นประกาศราคาแนะนำในการจำหน่ายไข่ไก่หน้าฟาร์ม ราคาขายส่งและราคาขายปลีก แม้จะไม่มีสถานะทางกฎหมายดังเช่นประกาศราคาควบคุม\* แต่ก็มีลักษณะกึ่งบังคับให้ต้องปฏิบัติ อันส่งผลกระทบต่อ ดังนี้

### - ด้านผู้บริโภค

การประกาศราคาแนะนำไข่ไก่มีขึ้นก็เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย โดยการแทรกแซงกลไกตลาดให้น้อยที่สุด อันเนื่องมาจากไข่ไก่เป็นสินค้าที่มีราคาถูก หาซื้อง่ายและประกอบอาหารได้หลากหลาย รัฐจึงเห็นความสำคัญและเข้ามาแทรกแซงเพื่อกำกับดูแลในเรื่องของราคา แต่หากประกาศราคาแนะนำที่รัฐกำหนดมีราคาสูง (กำหนดราคาขั้นสูงไว้สูง) ผู้บริโภคย่อมเสียประโยชน์ และต้องซื้อสินค้าในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด เพราะการประกาศราคาแนะนำอาจนำไปสู่การกำหนดราคาสินค้าในราคาเดียวกัน โดยไม่ได้มีการตกลงร่วมกัน ซึ่งไม่เป็นความผิดตามกฎหมายแข่งขันทางการค้าในเรื่องการร่วมกันกำหนดราคาสินค้า (price fixing) ตามมาตรา 27 แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นย่อมไม่มีความแตกต่างกันหากมีการร่วมกันตกลงจำหน่ายสินค้าในราคาเดียวกัน เพราะยอมเป็นที่ยอมรับได้ว่าผู้ประกอบการยอมต้องการผลกำไรสูงสุด ย่อมเลือกที่จะจำหน่ายในราคาสูงสุดของราคาแนะนำซึ่งกลายเป็นว่ารัฐได้สร้างความชอบธรรมให้ผู้ประกอบการ ในการจำหน่ายสินค้าราคาสูงกว่าราคาตลาด หรือแม้ว่าราคาที่รัฐกำหนดไว้ในตอนแรกจะไม่สูงกว่าราคาตลาด (กำหนดราคาขั้นสูงไว้ต่ำ) แต่อุปสงค์และอุปทานของสินค้าย่อมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และเป็นไปโดยอัตโนมัติ รัฐไม่สามารถเข้ามาเพื่อแทรกแซงโดยการประกาศราคาแนะนำได้ทุกวัน ราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดในวันนี้ อาจเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตลาดในวันอื่นๆก็ได้ ในที่สุดแล้วผู้บริโภคจะต้องซื้อสินค้าในราคาสูงกว่าราคาตลาดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

---

\* ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่องการกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายสุกร เนื้อสุกร และการแสดงราคาจำหน่าย ปี 2554 การฝ่าฝืนจำหน่ายเกินราคาที่กำหนดจะมีความผิดทันทีตามมาตรา 25 แห่งพ.ร.บ.ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แตกต่างกับราคาแนะนำที่การฝ่าฝืนจะไม่มีผิด แต่เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการพิจารณาหากเห็นว่ามีการจำหน่ายแตกต่างกับราคาแนะนำ ก็อาจเป็นความผิดตามมาตรา 29 ได้

แต่โดยทั่วไปแล้วราคาที่รัฐกำหนดมักเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด ซึ่งเป็นการบิดเบือนโครงสร้างตลาด ที่อาจทำให้ผู้บริโภคนำไม่ลดปริมาณการบริโภค อีกทั้งผู้บริโภคนำเองอาจบริโภคมากขึ้น ด้วยเหตุว่าเป็นสินค้าที่ตนเองชื่นชอบและราคาสินค้านั้นมีราคาถูกลงจึงซื้อไปกักตุนไว้ ดังที่เคยเกิดขึ้นจากการแทรกแซงราคาน้ำมันปาล์มด้วยการกำหนดราคาแนะนำ เช่นเดียวกับกับกรณีของราคาน้ำมันและก๊าซ LPG หากภาครัฐยังอุดหนุนราคาไปเรื่อยๆ ประชาชนจะบริโภคเท่าเดิมหรืออาจมากกว่าเดิมเพราะราคาที่ผู้บริโภคนำต้องจ่ายไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามกลไกตลาด ทำให้ผู้บริโภคนำไม่ต้องประหยัดหรือหาทางเลือกอื่นในการเดินทาง เป็นต้น

### - ด้านผู้ประกอบการ

หากราคาแนะนำที่รัฐกำหนดมีราคาสูง (กำหนดราคาขั้นสูงไว้สูง) จะเป็นการจูงใจฟาร์มไข่ไก่ไม่ปลดแม่ไก่ยืนกรงตามปกติ ซึ่งเป็นการทำลายกลไกตลาด ที่อาจส่งผลให้เกิดวิกฤตไข่ไก่ล้นตลาด อันเป็นต้นเหตุให้เกิดปัญหาราคาคงตัวได้ นอกจากนี้การกำหนดราคาที่มีผลพลาดดังกล่าวย่อมเป็นผลเสียต่อผู้บริโภคนำ เพราะผู้ค้าย่อมต้องการจำหน่ายสินค้าให้ได้กำไรสูงสุด หรืออาจเกิดการรวมตัวกันในกลุ่มของเกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่ ผู้ค้าส่ง หรือผู้ค้าปลีกเพื่อร่วมมือกันในการจำหน่ายราคาสูงสุดของราคาแนะนำทุกราย ทำให้ผู้บริโภคนำต้องซื้อสินค้าในราคาสูงกว่าความเป็นจริง และยังส่งผลให้ไม่เกิดการแข่งขันเพื่อต่อสู้ด้านราคา หรือไม่เกิดการพัฒนาคุณภาพของสินค้าหรือบริการเพราะถึงอย่างไรก็สามารถจำหน่ายได้ราคาดี จึงไม่ต้องกังวลเรื่องคู่แข่งทางการค้า เป็นต้น

แต่หากราคาแนะนำที่รัฐกำหนดมีราคาต่ำ (กำหนดราคาขั้นสูงไว้ต่ำ) ย่อมเป็นการผลักภาระไปที่เกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่ และอาจเป็นการลดจำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่ลง เพราะเมื่อลงทุนประกอบกิจการแล้ว แต่ได้รับผลกำไรน้อยหรือบางรายอาจขาดทุน ก็อาจทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาธุรกิจของตนต่อไป หรือต้องเลิกกิจการไปในที่สุด หรืออาจทำให้สินค้ามีราคาสูงขึ้นไปอีก เพราะเกิดการขาดแคลน เมื่อสินค้าหายากย่อมเป็นที่ต้องการสูง ทำให้สินค้าไข่ไก่ไหลไปสู่ตลาดมืดหรือตลาดที่ไม่มีการกำกับดูแลราคานั้นเอง

นอกจากนี้ทางฝั่งของภาครัฐเอง นอกจากเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้บริโภคแล้ว ยังเห็นว่าผู้ประกอบการในธุรกิจนี้ ประกอบด้วยเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายเล็ก และมีเป็นจำนวนมาก จึงไม่สามารถปล่อยให้มีการแข่งขันเหมือนเช่นการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นรายใหญ่เท่านั้นได้ เพราะเกษตรกรเป็นพื้นฐานของประเทศไทย หากไม่เข้ามาดูแลเกษตรกรซึ่งเป็รากฐานของประเทศตรงนี้ก็หายไ้ จึงจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาดูแลเพื่อให้ผู้ประกอบการรายเล็กยังสามารถประกอบการอยู่ได้

แต่ทางด้านของผู้ประกอบการบางส่วนเห็นว่า การประกอบอาชีพเลี้ยงไก่ไข่ในเชิงพาณิชย์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นกิจการที่ต่างไปจากภาคการเกษตรแบบเดิมๆ แต่อาจเรียกได้ว่าเป็นเกษตรอุตสาหกรรม โดยเห็นว่าการเลี้ยงแบบเกษตรจะเป็นการเลี้ยงกันตามใต้ถุนบ้านแล้วเก็บมากิน เหลือก็นำไปจำหน่าย รุ่นหนึ่งๆของการเลี้ยงอาจไม่มีต้นทุนเลยก็ได้ แต่ในปัจจุบันการเลี้ยงมีการแข่งขันกันสูง แต่ละรายเลี้ยงเป็นจำนวนมาก และมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ จึงมีความแตกต่างกันแค่เพียงขนาดที่เล็กกับใหญ่เท่านั้น ซึ่งไม่ได้หมายความว่าได้เปรียบเสียเปรียบกัน แต่อยู่ที่วิธีปฏิบัติในการเลี้ยงให้มีประสิทธิภาพ เพราะการเลี้ยงไก่ไข่จำนวนมากต้องมีการจัดการที่ดี มีการวางแผน เพราะเป็นเรื่องของเงินลงทุนจำนวนมาก จึงเห็นว่าไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการรายเล็กหรือรายใหญ่ ก็คือเกษตรอุตสาหกรรมเหมือนกันแทบทั้งสิ้น

โดยในเรื่องของความเดือดร้อนนั้น ไม่เพียงแต่ผู้บริโภคที่เดือดร้อนจากราคาไข่ไก่ที่เพิ่มสูงขึ้น เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่เองก็เดือดร้อนจากการที่ต้นทุนในการผลิตเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนค่าอาหารสัตว์ ค่าพันธุ์สัตว์ และค่าขนส่ง เป็นต้น นอกจากนี้ไม่เพียงแต่สินค้าไข่ไก่เท่านั้นที่มีการปรับเพิ่มราคา สินค้าหลายชนิดในท้องตลาด ไม่ว่าจะเป็นเครื่องอุปโภคหรือเครื่องบริโภคก็ได้มีการปรับขึ้นราคากันอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุของต้นทุนในการผลิตสูงขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้นอกจากจะช่วยเหลือทางฝ่ายผู้บริโภคแล้ว ภาครัฐควรคำนึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทางฝ่ายผู้ประกอบการควบคู่ไปด้วย เพราะในหนึ่งปีจะมีทั้งช่วงขาดทุน เสมอตัว และมีกำไร มิใช่มีกำไรตลอดทั้งปี ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นวัฏจักรของสินค้าชนิดนี้ก็ได้ หากกระทรวงพาณิชย์ขอความร่วมมือเพื่อตรึงราคาขายตามราคาแนะนำเช่นนี้ต่อไปเรื่อยๆ ไม่มีกำหนด หากในช่วงปีนี้หรือปีที่ผ่านๆมาเกษตรกรขาดทุน และต้นทุนในปีถัดไปของเกษตรกรสูงขึ้นไปอีก ไม่ว่าจะเป็นอาหารสัตว์ที่มีราคาสูงขึ้นเรื่อยๆ หรืออาจเกิดผลกระทบจากภัยแล้ง น้ำท่วม โรคระบาดในไก่ไข่อีก ซึ่งอาจส่งผลให้อัตราผลผลิตลดลง อีกทั้งเกษตรกรแต่ละรายมีภาระต้นทุนและศักยภาพในการจัดการกับต้นทุนได้ไม่เท่ากัน และอาจมีผลขาดทุนสะสมมากขึ้นแตกต่างกัน หากราคาแนะนำที่กำหนดไว้ต่ำกว่าราคาตลาด ผู้ประกอบการรายใหญ่อาจสามารถจำหน่ายในราคาใกล้เคียงกับราคาแนะนำได้ แต่ผู้ประกอบการรายย่อยอาจทำได้ยาก เพราะประสิทธิภาพในการบริหารมีน้อยกว่าผู้ประกอบการรายใหญ่ ทำให้สายป่านอาจไม่ยาวพอที่รองรับการขาดทุนได้นาน ทำให้ต้องจำหน่ายในราคาที่สูงกว่า มาตรการดังกล่าวจึงไม่อาจดูแลผู้ประกอบการขนาดเล็กได้เท่าไรนัก หรือแม้ว่าราคาที่รัฐกำหนดจะสูงกว่าราคาตลาด แต่แน่นอนว่าย่อมไม่สูงกว่าราคาตลาดมาก เพราะการกำหนดราคาแนะนำมีวัตถุประสงค์หลักคือการช่วยเหลือผู้บริโภค ผู้ประกอบการรายเล็กอาจได้ประโยชน์จากมาตรการดังกล่าว และแน่นอนว่าผู้ประกอบการรายใหญ่ย่อมได้ประโยชน์ด้วยเช่นกัน ความแตกต่างของขนาดประกอบการย่อมไม่ต่างจากเดิม แต่ก็



อาจส่งผลดีคือในช่วงเวลาดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการรายเล็กยังสามารถดำรงอาชีพนี้ต่อไปได้เพราะไม่ต้องแข่งขันกันด้านราคา แต่เมื่อไม่เกิดการแข่งขันทางด้านราคาก็ย่อมเป็นผลเสียต่อผู้บริโภค

และกรณีที่มีการยกเลิกประกาศราคาแนะนำ เพื่อลดบทบาทในการแทรกแซงราคาจำหน่ายสินค้าแล้ว แต่ถ้าหากยังได้รับการร้องเรียนว่าสินค้าไข่ไก่มีราคาแพง กระทรวงพาณิชย์โดยกรมการค้าภายในก็อาจขอความร่วมมืออีก หรืออาจเพิ่มระดับของการกำกับดูแลที่เข้มข้นขึ้น เช่นการประกาศเป็นราคาควบคุม เมื่อต้นทุนสูงขึ้น มีขาดทุนสะสม เกษตรกรไม่มีกำไร (เมื่อสินค้าเริ่มมีราคาดีรัฐมักจะมาแทรกแซง) ก็ไม่สามารถประกอบอาชีพนี้ต่อไปได้ เกษตรกรขนาดเล็กย่อมต้องเลิกกิจการไป อาจทำให้เหลือเพียงผู้ประกอบการรายใหญ่ ทำให้มีการแข่งขันเพียงน้อยราย ซึ่งเป็นการทำลายระบบการแข่งขันในตลาด เนื่องจากตามหลักเศรษฐศาสตร์การมีผู้แข่งขันในตลาดมากรายย่อมส่งผลดีต่อผู้บริโภคมากกว่า และโครงสร้างตลาดไข่ไก่ในปัจจุบันก็จัดได้ว่าเป็นธุรกิจที่มีผู้แข่งขันมากมาย แต่ในแต่ละรายยังมีขนาดแตกต่างกันมาก ซึ่งตรงจุดนี้รัฐควรสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันให้มากที่สุด โดยเน้นบทบาทในด้านการช่วยเหลือสนับสนุนเกษตรกรขนาดเล็กและขนาดกลาง เพื่อให้สามารถแข่งขันกับรายใหญ่ได้ การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงเพื่อกำกับดูแลราคากลับส่งผลให้ไม่เกิดการแข่งขัน นอกจากนี้การนำนโยบายมาใช้ได้ทุกเมื่อที่เกิดการขยับราคาเพิ่มสูงขึ้น ย่อมทำให้ผู้ประกอบการไม่มีความมั่นใจและอาจออกจากธุรกิจนี้ไป และเป็นการทำลายแรงจูงใจของผู้ประกอบการรายใหม่ในการเข้ามาในธุรกิจนี้

จะเห็นได้ว่ามาตรการการตรึงราคาไข่ไก่ด้วยการกำหนดราคาขั้นสูง แม้จะเป็นเพียงแค่ราคาแนะนำก็ตาม อาจจะไม่ใช่การแก้ปัญหาปากท้องของประชาชนที่ถูกวิธี และเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่มีประสิทธิผล เพราะพ่อค้าแม่ค้าส่วนใหญ่ไม่ต้องการจำหน่ายในราคาที่ต่ำกว่าทุน มิเช่นนั้นแล้วย่อมไม่มีประโยชน์ที่จะค้าขายหรือประกอบธุรกิจนี้ต่อไป ดังนั้นจึงเกิดการจำหน่ายราคาที่เกินกว่าราคาแนะนำ และถ้าหากมีการกดดันหรือจับตาดูจากเจ้าหน้าที่อย่างเข้มข้นก็จะเกิดภาวะสินค้าขาดแคลน เพราะไม่มีผู้ประกอบการหรือพ่อค้ารายใดต้องการผลิตหรือจำหน่ายสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุน หรือในราคาที่แทบไม่มีผลกำไร จึงเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการกักตุนและเก็งกำไร เมื่อคาดหมายได้ว่าราคาจะปรับสูงขึ้นในอนาคตเพราะราคาที่กำหนดอยู่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงหรือลดการผลิตลงเพื่อให้ราคาสินค้าสูงขึ้น

อีกทั้งการกำหนดราคาจำหน่ายปลีกันนั้น รัฐย่อมคำนวณจากต้นทุนการจำหน่ายเพียงทอดเดียว หากมีการรับซื้อเพื่อไปจำหน่ายยังผู้บริโภคมีหลายทอดย่อมทำให้ต้นทุนสูงขึ้น จึงไม่สามารถจำหน่ายตามราคาแนะนำได้ หรืออาจทำให้เกิดการขาดแคลนในท้องที่ห่างไกล ซึ่งมีต้นทุนในการขนส่งสูง

นอกจากการพิจารณาเพื่อกำหนดราคากลาง (ราคาแนะนำ) เป็นเรื่องยาก เพราะกลไกตลาดมีการทำงานตลอดเวลา รัฐไม่สามารถกำหนดราคาได้วันต่อวัน และการทำงานต้องอาศัยเจ้าหน้าที่จำนวนมาก ในการดำเนินงาน การประสานงาน รวบรวมข้อมูล การประชาสัมพันธ์ การติดตามควบคุม และการลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย รัฐบาลมักจะใช้วิธีสั่งการให้กรมการค้าภายใน หรือดีเอสไอไปไล่จับพ่อค้าแม่ค้า ซึ่งจับอย่างไรก็จับได้ไม่หมด ทำได้เพียงเชือดไก่ให้ลิงดู และอาจก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตอันเนื่องจากการใช้ดุลยพินิจเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายอีกด้วย การกำกับดูแลราคาไม่ว่าจะวิธีประกาศราคาควบคุมหรือราคาแนะนำ ต่างก็ทำให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมาก อีกทั้งเป็นเรื่องยากที่จะหาราคาที่ยุติธรรมต่อทุกฝ่ายได้ จึงเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและกำลังคนในการทำงานเพื่อแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด (การแก้ปัญหาสินค้าราคาแพงต้องเริ่มที่ต้นทุนของสินค้า มิใช่ราคาสินค้าปลายทาง) และเป็นวิธีการที่ไม่อาจแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง

การจำหน่ายสินค้าไข่ไก่ในราคาที่สูงขึ้นย่อมไม่ใช่เรื่องผิด เพราะเมื่อสินค้ามีจำนวนจำกัด ไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค กลไกราคาจะทำงานเพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพที่สุดอีกครั้ง ผู้ขายจึงมีสิทธิเลือกว่าจะขายสินค้าให้กับผู้ที่มีความสามารถซื้อได้ในระดับราคาที่ต้องการ ซึ่งก็เป็นเรื่องปกติของการทำงานของกลไกราคา เพราะหากราคาสูงเกินไป ผู้บริโภคย่อมไม่ต้องการสินค้านั้น ยิ่งไข่ไก่เป็นสินค้าที่ขาดได้ มีสินค้าอื่นทดแทนหรือใกล้เคียงกัน ยิ่งจะช่วยให้กลไกราคาทำงานได้ดี ดังนั้นเพื่อให้ธุรกิจดำรงอยู่ได้ในสภาวะที่สินค้ามีจำนวนลดลง ผู้ประกอบการย่อมต้องมีการขึ้นราคาเพื่อความคงอยู่ของธุรกิจ และการที่ราคาสินค้าไข่ไก่เกิดการเปลี่ยนแปลงนั้น ก็เป็นผลพวงมาจากการทำงานของกลไกราคา เนื่องจากราคาเดิมไม่ใช่ราคาที่อยู่ในระดับดุลยภาพ เพราะอุปสงค์ อุปทานในสินค้าไข่ไก่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังนั้นกลไกราคาจะทำงานเพื่อให้ราคาไข่ไก่เข้าสู่ระดับราคาดุลยภาพอีกครั้ง กล่าวคือ ถ้าระดับราคาสินค้าไข่ไก่แพงกว่าราคาดุลยภาพ ปริมาณขายจะมากกว่าปริมาณซื้อ จนทำให้เกิดภาวะสินค้าไข่ไก่ล้นตลาด (surplus) หรืออุปทานส่วนเกิน (excess supply) เนื่องจากระดับราคาดังกล่าวสูงกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ผู้ผลิตมีความต้องการที่จะเสนอขายมาก แต่ผู้บริโภคมีความต้องการซื้อน้อย เกิดความไม่สมดุล ณ ระดับราคาดังกล่าว ถ้าผู้ผลิตมีความต้องการที่จะขายก็จะต้องลดราคาลงมา เพื่อกระตุ้นหรือจูงใจผู้บริโภคให้ตัดสินใจซื้อมากขึ้น ทำให้ระดับราคาสินค้าไข่ไก่มีแนวโน้มลดลงจากเดิมจนเข้าสู่ราคาดุลยภาพในทางกลับกัน ถ้าราคาสินค้าไข่ไก่ถูกกว่าราคาดุลยภาพ ปริมาณซื้อจะมากกว่าปริมาณขาย และทำให้เกิดภาวะสินค้าไข่ไก่ขาดตลาด (shortage) หรืออุปสงค์ส่วนเกิน (excess demand) ซึ่งราคาดังกล่าวต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ผู้ผลิตมีความต้องการที่จะเสนอขายน้อย แต่ผู้บริโภคกลับมีความต้องการซื้อ มาก เกิดความไม่สมดุล เมื่อผู้บริโภคมีความต้องการซื้อ มาก (อุปสงค์เพิ่ม) ส่งผลให้ราคาสินค้ามี

แนวโน้มสูงขึ้น เพื่อจูงใจให้ผู้ผลิตเสนอขายสินค้าไข่ไก่มากขึ้น ในที่สุดราคาจะมีแนวโน้มเข้าสู่ราคา  
ดุลยภาพอีกครั้ง

ดังนั้นแม้การเพิ่มขึ้นของราคา จะส่งผลกระทบต่อภาระค่าครองชีพของประชาชน  
แต่อย่างไรก็ตามผลกระทบดังกล่าวก็เป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ควรจะเป็นและเกิดขึ้นได้ ดังจะเห็นได้  
จากราคาสินค้าอื่นๆในท้องตลาดที่มีการปรับตัวของราคาตามสภาวะของต้นทุน ดังนั้น การขึ้นราคา  
สินค้าไข่ไก่จึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ อีกทั้งโดยทั่วไปแล้วผู้ประกอบการย่อมไม่ต้องการขึ้น  
ราคาสินค้าของตนเอง เนื่องจากจะทำให้ความต้องการในสินค้าน้อยลง รายได้น้อยลง กำไรน้อยลง จึง  
มักมีการแข่งขันตัดราคาเพื่อแย่งชิงตลาด ดังนั้นในตลาดสินค้าไข่ไก่ที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดทุกวัน และ  
เน่าเสียง่าย เก็บรักษาได้ไม่นาน ตลาดจึงมีลักษณะแข่งขันกันเพื่อระบายสินค้า ดังนั้นไข่ไก่จึงเป็น  
สินค้าที่มีการแข่งขันกันมากอยู่แล้ว จึงไม่มีเหตุผลใดๆที่รัฐต้องไปแทรกแซงราคาสินค้าเหล่านั้นเลย

และในปัจจุบันผู้ประกอบการได้เรียกร้องเพื่อให้รัฐปรับเพิ่มราคาแนะนำ เพราะ  
ราคาที่รัฐกำหนดไม่สอดคล้องกับต้นทุนของผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก ดังที่ได้แสดงในตารางต้นทุน

ตารางที่ 12 ต้นทุนการผลิตไข่ไก่ปี พ.ศ. 2555

รายการ	ม.ค.	ก.พ.	เฉลี่ย	หน่วย
<b>1. ค่าเสื่อมพันธุ์</b>				
ราคาไก่สาวอายุ 18 สัปดาห์	110.00	110.00	<b>110.00</b>	บาท/ตัว
ปลดไก่แก่ได้เงิน กก. ละ	22.00	35.00	<b>28.50</b>	บาท/กก.
- ไก่นน. เฉลี่ย 1.75 กก. ได้เงิน	38.50	61.25	<b>49.88</b>	บาท/ตัว
ขายไข่ไก่ได้ตัวละ	6.00	6.00	<b>6.00</b>	บาท/ตัว
- หักแล้วคงเหลือ	65.50	42.75	<b>54.13</b>	บาท/กก.
ไข่ 1 ตัว ให้ไข่	285	285	<b>285</b>	ฟอง/ตัว
<b>- ต้นทุนค่าเสื่อมพันธุ์</b>	<b>0.23</b>	<b>0.15</b>	<b>0.19</b>	บาท/ฟอง
<b>2. ค่าอาหาร</b>				
ราคาอาหารสำเร็จรูปเฉลี่ยกก.ละ	13.20	13.40	<b>13.30</b>	บาท/กก.
ไข่ 1 ฟอง ใช้อาหาร 147 กรัม				
<b>- ต้นทุนค่าอาหาร</b>	<b>1.94</b>	<b>1.97</b>	<b>1.96</b>	บาท/ฟอง
<b>3. ค่าเสื่อมโรงเรือนและอุปกรณ์</b>	0.11	0.11	0.11	บาท/ฟอง
<b>4. ค่าแรงงาน</b>	0.06	0.06	0.06	บาท/ฟอง
<b>5. ค่าไฟฟ้า</b>	0.08	0.08	0.08	บาท/ฟอง
<b>6. ค่ายาและวัคซีน</b>	0.05	0.05	0.05	บาท/ฟอง
<b>7. ค่าจัดการฟาร์มBiosecurity</b>	0.02	0.02	0.02	บาท/ฟอง
<b>8. ค่าดอกเบี้ย</b>	0.05	0.05	0.05	บาท/ฟอง
<b>รวมต้นทุนการผลิตไข่ 1 ฟอง</b>	<b>2.54</b>	<b>2.49</b>	<b>2.52</b>	บาท/ฟอง

การที่รัฐเลือกเข้ามาแทรกแซงสินค้าไข่ไก่ อาจด้วยเหตุผลด้านประชานิยม เนื่องจากสินค้าไข่ไก่ของประเทศไทย มักถูกนำไปเชื่อมโยงกับความสามารถในการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาล ประกอบกับการต้องการปกป้องผู้บริโภคมากเกินไป ทำให้ราคาที่กำหนดโดยรัฐมักมีราคาต่ำ โดยราคาแนะนำฉบับปัจจุบันคือประกาศราคาแนะนำฉบับที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 ม.ค. 2555

กำหนดให้จำหน่ายไข่ไก่คละหน้าฟาร์มไม่เกินฟองละ 2.20 บาท แต่จากตารางแสดงให้เห็นต้นทุนของผู้ประกอบการซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาแนะนำมาก ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าราคาที่รัฐกำหนดเป็นราคาที่ต่ำเกินไป หากผู้ประกอบการต้องจำหน่ายในราคาดังกล่าวย่อมต้องขาดทุน ทำให้เกิดการจำหน่ายสูงเกินราคาแนะนำ ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นก็คือหากกระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าภายใน เข้มงวด และตรวจตราการจำหน่ายอย่างจริงจังจะพบการการจำหน่ายที่สูงกว่าราคาที่รัฐกำหนดเป็นอย่างมาก ซึ่งจะทำให้การจำหน่ายของผู้ประกอบการเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมาตรา 29 ได้ อีกทั้งมาตรา 29 เปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง แม้ในทางปฏิบัติจะให้ผู้ประกอบการ/ผู้ค้า สามารถพิสูจน์ต้นทุนที่ทำให้ต้องจำหน่ายในราคาที่แตกต่างจากราคาแนะนำได้ แต่ปัญหาก็คือต้องจำหน่ายสูงกว่าราคาแนะนำที่สตางค์ หรือกี่บาท จึงจะเป็นความผิดฐานทำให้ราคาสินค้าสูงเกินสมควร

#### - ด้านผู้ค้าส่ง

โดยในส่วนของผู้ค้าส่งในสินค้าไข่ไก่ หรือที่เรียกว่าผู้รวบรวมไข่ไก่ (ล้ง) ซึ่งทำหน้าที่กระจายสินค้าให้ทุกครัวเรือนในประเทศ และในปัจจุบันราคาไข่ไก่คละหน้าฟาร์มที่ล้งรับมาตามปกติอยู่ที่ 2.70 บาท/ฟอง และหากฟาร์มใดมีผลผลิตน้อยก็จะบวกราคาเพิ่มอีก 0.05-0.10 บาท ทำให้ต้นทุนในการรับมาสูงกว่าราคาแนะนำอยู่แล้ว อีกทั้งล้งเองก็มีต้นทุนทางการตลาดในการประกอบธุรกิจ เริ่มต้นจากค่าสินค้า ค่าขนส่งไข่ไก่จากฟาร์ม ค่าคัดแยกไข่ตามขนาด นอกจากนี้ยังมีต้นทุนในเรื่องของค่าเสื่อมของสินค้า เนื่องจากไข่ไก่เป็นสินค้าที่เปราะบาง เสียหายได้ง่าย จึงเกิดค่าเสื่อมจากการบอบ หรือแตกของไข่ และไข่ที่ได้รับมาหากผิวไม่สวยก็จะทำให้ขายได้ราคาต่ำลง เป็นต้น ทำให้ต้นทุนของล้ง ณ ปัจจุบันอยู่ที่ 0.15 บาท/ฟอง แต่ที่ผ่านมาราคาแนะนำของรัฐจะให้บวกเพิ่มจากราคาไข่คละหน้าฟาร์มอีกแค่เพียง 0.10 บาท/ฟอง และเฉพาะไข่เบอร์ 0 ที่บวกเพิ่มอีก 0.20 บาท/ฟอง ซึ่งเป็นราคาที่น้อยมากเพราะเป็นราคาที่กำหนดให้ต้นทุนและกำไรของล้งหักกลบกันแล้วอยู่ใน 0.10 บาท/ฟอง เนื่องจากรัฐเห็นว่าล้งไม่ได้ลงทุน จึงไม่มีต้นทุนแต่อย่างใด

เมื่อในทางปฏิบัติ ราคาต้นทุนไข่คละของล้งอยู่ที่ 2.85 บาท/ฟอง และล้งจะบวกกำไรเพิ่มไม่เกิน 0.10 บาท/ฟองตามขนาดของไข่ไก่ เพราะการแข่งขันสูง เนื่องจากฟาร์มผู้เลี้ยงต่างก็มีการส่งไปขายเอง เมื่อต้นทุนในการตลาดของฟาร์มน้อยกว่าจึงทำให้ล้งต้องแข่งขันทางด้านราคามากขึ้น ผลตอบแทนที่ได้รับจึงน้อยลงมาก ทำให้การค้ำกำไรเกินควรเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งจุดนี้ภาครัฐต้องเข้ามาดูแลด้วย ว่าราคาต้นทุนตั้งแต่การผลิต การค้าและผู้บริโภคมีอย่างไร ซึ่งกระบวนการในแต่ละขั้นตอนล้วนมีต้นทุนทั้งสิ้น เมื่อราคาไม่สอดคล้องกับกระบวนการต่างๆ จึงทำให้จำหน่ายตามราคาแนะนำไม่ได้

โดยในส่วนของล้งนั้นเห็นว่าการประกาศราคาแนะนำ เป็นการนำเสนอราคาให้สังคมรับทราบเท่านั้น ซึ่งเป็นราคาตามกลไกของรัฐ ที่ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้เพราะมิใช่ราคาตามกลไกตลาด เนื่องจากราคาไม่สะท้อนต้นทุน และการที่รัฐประกาศราคาแนะนำได้สร้างความวิตกกังวลกับความไม่แน่นอนในการประกอบธุรกิจ เนื่องจากพ่อค้าคนกลาง (ล้ง) มักตกเป็นแพะหรือจำเลยของสังคมเสมอโดยไม่มีโอกาสได้แก้ตัว

### - ด้านผู้ค้าปลีก

ในส่วนของผู้ค้าปลีก (ซาปั๋ว) โดยส่วนใหญ่ ต่างไม่ทราบว่ามีมีการประกาศกำหนดราคาแนะนำในการจำหน่ายปลีก จึงไม่มีการปฏิบัติตาม และแม้ผู้ค้าปลีกจะทราบถึงประกาศราคาแนะนำ แต่จากการสัมภาษณ์ทำให้ทราบว่าผู้ค้าไม่สนใจราคาที่รัฐกำหนด เพราะการกำหนดราคาจำหน่ายปลีกของผู้ค้าจะขึ้นอยู่กับราคาที่รับซื้อจากผู้ประกอบการหรือผู้รวบรวมไข่ (ล้ง) และการกำหนดราคาจำหน่ายของผู้ค้าปลีกจะแตกต่างกับล้ง เนื่องจากไม่สามารถจำหน่ายได้เป็นปริมาณมาก เทียบเท่ากับล้ง และมีต้นทุนในการจำหน่ายเช่น ค่าเช่าที่ ค่าเสื่อมจากการบุบสลายหรือการเน่าเสีย หากไม่สามารถจำหน่ายได้หมด ดังนั้นหากต้องจำหน่ายในราคาที่ต่ำ ผู้ค้าจะต้องจำหน่ายได้เป็นจำนวนมากจึงจะมีรายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายและค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น เพราะสินค้าชนิดนี้กำไรที่ได้รับต่อฟองมีค่าแค่เพียงหลักสตางค์หรือหลักหน่วยซึ่งไม่เกิน 1-2 บาท/ฟอง ซึ่งเป็นปัญหาระหว่างค่าครองชีพของผู้บริโภคกับรายได้ของผู้ค้า ที่ต้องการมีรายได้พอสมควร เพื่อให้สามารถเลี้ยงดูครอบครัวได้ เมื่อจำหน่ายได้น้อยอาจทำให้ต้องเพิ่มราคาจำหน่ายขึ้น แต่ย่อมไม่อาจเพิ่มแตกต่างจากผู้ค้ารายอื่นในละแวกนั้นได้มาก มิเช่นนั้นจะจำหน่ายได้น้อย หรือไม่ได้เลย ซึ่งในส่วนนี้จากการสัมภาษณ์ ผู้ค้าต้องการแสดงให้เห็นว่าทุกอย่างเป็นเหตุเป็นผลในตัวของมันเอง จึงเห็นว่าภาครัฐควรมองในเรื่องของการกระจายรายได้ประกอบด้วย เพราะผู้ค้าไม่ว่าจะเป็นผู้ค้าปลีกหรือผู้ค้าส่งต่างต้องอยู่ในสถานะผู้บริโภคในสินค้าชนิดอื่นๆที่มีราคาสูงขึ้นเช่นกัน

เมื่อสรุปข้อมูลจากการศึกษาตลาดสินค้าไข่ไก่ของประเทศไทย ตลอดจนการสัมภาษณ์ อาจกล่าวได้ว่ามาตรการประกาศราคาแนะนำไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบรรลุความความมุ่งหมายในการทำให้สินค้าไข่ไก่มีราคาถูกลงได้

### ประสบการณ์จากการมาตรการกำกับดูแลเพื่อแทรกแซงกลไกราคา

ในตลาดที่มีการแข่งขัน การควบคุมราคาสินค้าไม่ว่าจะเป็นการกำหนดราคาขั้นสูงของสินค้าหรือการต้องขออนุมัติในการปรับเปลี่ยนราคาสินค้า ซึ่งล้วนเป็นภาวะที่ไม่สามารถทำให้

ราคาสินค้าไม่สามารถปรับเปลี่ยนไปตามภาวะของตลาดได้อย่างเสรีนั้น จะก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้บริโภคดังต่อไปนี้

1. การกำหนดราคาที่ต่ำกว่าต้นทุน ทำให้ผู้ประกอบการต้องเลิกผลิตสินค้าอื่นๆ เช่น ในกรณีของการกำหนดเพดานราคาของน้ำดื่มบรรจุขวดขนาด 250 มิลลิลิตร ที่ได้ประกาศเป็นสินค้าควบคุมเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2539 ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงการถูกควบคุม ด้วยการหันมาผลิตสินค้าที่มีขนาดใหญ่กว่าซึ่งไม่ถูกควบคุมราคา ผลคือผู้บริโภคไม่สามารถหาซื้อน้ำดื่มบรรจุขวดขนาดขนาด 250 มิลลิลิตรได้อีกต่อไป<sup>3</sup>

2. การกำหนดหรือมาตรการควบคุมราคาสินค้าภายในประเทศ ให้มีราคาต่ำกว่าราคาตลาด จะส่งผลให้สินค้านั้นๆขาดตลาด ดังจะเห็นได้ชัดในกรณีที่มีการกักตุนน้ำตาลทราย และหากราคาในต่างประเทศสูงกว่าก็จะเกิดการลักลอบนำไปจำหน่ายในต่างประเทศ

3. บางครั้งการกำหนดราคาสินค้าของภาครัฐ (แม้มิใช่จากหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการก็ตาม) กลับเป็นปัจจัยส่งเสริมให้ผู้ประกอบการ "ฮั้ว" กันแทนที่จะแข่งขันด้านราคาอีกด้วย เนื่องจากการมีระดับราคาที่ภาครัฐประกาศกำหนดที่ชัดเจนทำให้ผู้ประกอบการสามารถกำหนดราคาร่วมกันได้ง่ายขึ้น เพราะมีเป้าหมายราคาที่ชัดเจน เช่น ในปีพ.ศ. 2540 มีการกำหนดราคาขั้นสูงของอัตราค่าบริการอินเทอร์เน็ตรายเดือนที่ 900 บาทต่อเดือน ผู้ให้บริการทุกรายพร้อมใจกันตั้งอัตราค่าบริการตามราคาเพดานเหมือนกันหมด แต่จะเจรจาต่อรอง เพื่อให้ส่วนลดแก่ลูกค้าแต่ละรายไป ทำให้การแข่งขันด้านราคาในตลาดไม่โปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร<sup>4</sup>

โดยมาตรการแทรกแซงด้านราคาดังนั้น.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ แห่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้มีความเห็นว่า "รัฐไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับด้านราคาของสินค้าในตลาดที่มีได้มีการผูกขาด ไม่ว่าสินค้านั้นจะเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต หรือสินค้าที่จำเป็นสำหรับเกษตรกร ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยก็ตาม ทั้งนี้เพราะราคาสินค้าย่อมสอดคล้องกับต้นทุนอยู่แล้ว การเข้าไปกำหนดราคาขั้นสูงอาจทำให้สินค้าขาดตลาด เพราะผู้ผลิตหยุดทำการผลิตเพราะขาดทุน หรืออาจเกิดการกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไรว่าราคาสินค้าจะสูงขึ้น หรือเพื่อส่งออก อันจะส่งผลให้เกิดปัญหาการควบคุมปริมาณของสินค้า ซึ่งเป็นภาระเพิ่มเติมโดยไม่จำเป็นให้แก่กรมการค้าภายในเอง นอกจากนี้

<sup>3</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, สุธีร์ ศุภานิตย์. สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค, พฤศจิกายน 2541.

<sup>4</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, เสาวลักษณ์ ชิวสิทธิ์ยานนท์. นโยบายการควบคุมราคาสินค้า ภายใต้ยุคข้าวยากหมากแพง, ประชาชาติธุรกิจ (29 พฤษภาคม 2551)

การควบคุมราคายังเป็นสิ่งที่ยากในทางปฏิบัติ เพราะมีผู้ค้าปลีกหลายรายในตลาด งานตรวจสอบเป็นงานที่ต้องใช้กำลังคนมากมาย ซึ่งจะเป็นภาระต้นทุนแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ”

### สรุปผลการศึกษา

เหตุผลของการประกาศราคาไข่ไก่แนะนำ เกิดขึ้นจากความจำเป็นในการเข้ามาช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของผู้บริโภคโดยการให้ข้อมูลและปรมามิให้มีการค้ากำไรเกินควร ซึ่งเป็นสิ่งที่ดี และได้รับการสนับสนุนจากผู้บริโภคเป็นอย่างมาก แต่ในมาตรการเดียวกันนี้ก็ส่งผลกระทบต่อในแง่ลบทั้งต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภค

จากการศึกษาพบว่าประกาศราคาไข่ไก่แนะนำ เป็นมาตรการทางบริหารที่มีลักษณะเป็นเพียงแนวทางการกำหนดราคาจำหน่าย (guideline) แต่การฝ่าฝืนก็อาจมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการได้ หากราคาที่จำหน่ายสูงแตกต่างจากราคาแนะนำมากนัก ประกาศออกมาด้วยความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาดูแลสินค้าไข่ไก่จากปัญหาราคาสินค้าแพงอย่างต่อเนื่อง ด้วยปัจจัยหลายๆประการดังที่ได้กล่าวในตอนต้น แม้นโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศไทยคือ การค้าเสรีการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการเป็นไปตามกลไกตลาด แต่ในบางครั้งรัฐเลือกที่จะเข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาด้วยมาตรการที่แตกต่างกันออกไป โดยสินค้าไข่ไก่นี้รัฐเลือกที่จะเข้ามากำกับดูแลราคาด้วยมาตรการกำหนดราคาแนะนำซึ่งไม่รุนแรงมากนัก หากเทียบกับประกาศราคาควบคุม เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงประกาศสามารถทำได้อย่างรวดเร็วเพราะไม่ต้องดำเนินขั้นตอนตามกฎหมาย และไม่เป็นความผิดเด็ดขาดหากฝ่าฝืน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อการแข่งขันในสินค้าไข่ไก่ให้น้อยที่สุด

แม้ประกาศราคาไข่ไก่แนะนำจะไม่ใช่วิธีมาตรการทางกฎหมาย แต่ประกาศก็มีลักษณะเป็นการแทรกแซงกลไกราคาของสินค้าไข่ไก่ ซึ่งสามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจในเชิงลบ ซึ่งสรุปได้เป็นดังนี้

1. ผลเสียด้านการจัดสรรทรัพยากร เมื่อทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่จำกัด การแข่งขันโดยกลไกราคาจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ที่มีประสิทธิภาพในการผลิตจะสามารถอยู่รอดในธุรกิจต่อไปได้ แต่การประกาศราคาแนะนำ เป็นราคาที่กำหนดขึ้นเพื่อแทรกแซงราคาของสินค้าไข่ไก่ที่กำหนดโดยกลไกตลาด อันมีลักษณะเป็นการจำกัดการแข่งขันให้ลดน้อยลง ทำให้กลไกตลาดไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อราคาแนะนำอาจไม่สะท้อนกับภาวะต้นทุนผู้ประกอบการธุรกิจ และไม่สะท้อนราคาและปริมาณสินค้าในท้องตลาด จึงส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากร



ขาดประสิทธิภาพ และยิ่งก่อให้เกิดปัญหาความเป็นธรรมในสังคม เพราะเจ้าของทรัพยากรในสาขาที่ถูกแทรกแซงย่อมได้รับกำไรน้อยกว่าเจ้าของทรัพยากรในสาขาที่ไม่ถูกแทรกแซง

แต่อย่างไรก็ตาม ในอีกแง่หนึ่งมีข้อที่ควรพิจารณาคือ การปล่อยให้มีการแข่งขันอย่างรุนแรงโดยรัฐไม่เข้ามาแทรกแซง ในที่สุดแล้วก็จะเหลือเพียงผู้ประกอบการรายใหญ่ๆ จำนวนไม่กี่รายเท่านั้น

แต่เหตุผลและความจำเป็นของออกการประกาศราคาแนะนำ นอกจากเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว ในอีกทางหนึ่งก็เพื่อช่วยผู้ประกอบการรายย่อยจากการแข่งขันทางด้านราคา แต่ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดราคาแนะนำยากที่จะเป็นราคาตามกลไกตลาด และมักเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาตามกลไกตลาด ดังนั้นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนมากที่สุดจากประกาศดังกล่าว ย่อมน่าจะเป็นผู้ประกอบการรายย่อยที่มีฐานะทางการเงินด้อยกว่า สายป่านการรองรับการขาดทุนย่อมมีน้อยกว่าผู้ประกอบการรายใหญ่ มาตรการนี้จึงไม่อาจช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยได้

2. ผลเสียด้านการบริโภค ผู้บริโภคอาจได้ซื้อสินค้าที่มีราคาถูกแคในช่วงเวลาหนึ่ง และจำนวนผู้ที่ได้รับประโยชน์จากราคาแนะนำอาจมีปริมาณน้อย เพราะมีการจำหน่ายในราคาที่แตกต่างจากราคาแนะนำตามภาระต้นทุนของผู้ประกอบการแต่ละราย หรือราคาแนะนำที่ต่ำอาจทำให้ผู้ประกอบการลดปริมาณการผลิตลง และในที่สุดผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าที่มีราคาแพงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อีกทั้งราคาแนะนำในบางช่วงเวลาอาจเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าในราคาที่แพงกว่าความเป็นจริง

3. ผลเสียด้านการขยายการลงทุน เมื่อภาครัฐสามารถเข้าแทรกแซงกลไกตลาดของสินค้าได้ตลอดเวลา แม้ไม่เกิดความล้มเหลวของกลไกตลาด ทำให้ผู้ประกอบการไม่มีความมั่นใจในการลงทุน อีกทั้งประกาศราคาแนะนำมีเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคให้ได้ซื้อสินค้าในราคาที่ถูกลง ย่อมส่งผลต่อกำไรของผู้ประกอบการธุรกิจ เมื่อผลกำไรที่น้อยเกินไปหรือบางรายอาจเป็นผลขาดทุน จะไม่กระตุ้นหรือสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการธุรกิจหาทางปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อลดต้นทุน หรือขยายการลงทุน และไม่ก่อแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ธุรกิจนี้ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจนี้ และอาจทำให้ผู้ผลิตหันไปลงทุนในกรผลิตสินค้าอื่นที่ไม่ถูกแทรกแซงราคาแทน

แน่นอนว่ามาตรการของรัฐมีขึ้นเพื่อเข้ามาแทรกแซงกลไกราคาสินค้าไข่ไก่ แต่ก็ไม้อาจกล่าวได้ว่ารัฐเข้ามาควบคุมราคาสินค้าไข่ไก่อย่างเด็ดขาด การจำหน่ายสินค้าไข่ไก่ยังคงเป็นไปอย่างเสรี เพราะมาตรการกำหนดราคาไข่ไก่แนะนำเป็นเพียงแนวทางการกำหนดราคาจำหน่าย (guideline) ในเรื่องของราคาสินค้าไข่ไก่ ว่าราคาในขณะนั้นควรจะเป็นเท่าไร ผู้ประกอบการจะ

จำหน่ายในราคาที่สูงหรือต่ำกว่าราคาแนะนำนี้ย่อมสามารถทำได้ ไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย เป็นเพียงการขอความร่วมมือไม่ใช่มาตรการทางกฎหมาย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นหากมีการจำหน่ายในราคาที่สูงกว่าราคาแนะนำก็อาจเป็นความผิดตามกฎหมายได้

เมื่อพิจารณาสัดส่วนระหว่างความจำเป็น และผลกระทบที่เกิดขึ้นและอาจเกิดขึ้นในอนาคตที่ตั้งที่ได้สรุปไว้ข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรปล่อยให้สินค้าไข่ไก่ขึ้นและลดราคาไปตามกลไกตลาด ดังเช่นสินค้าเกษตรชนิดอื่น เนื่องจากผู้ประกอบการโดยเฉพาะรายย่อย ต้องแบกรับภาระจากผลผลิตที่ลดลง และต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น จากราคาวัตถุดิบอาหารสัตว์และราคาน้ำมันในตลาดโลกที่ปรับตัวสูงขึ้น โดยเฉพาะราคาข้าวโพดอาหารสัตว์ที่ขยับราคาสูงขึ้นทุกปี จากเดิมราคา 5-6 บาทต่อกิโลกรัม แต่ขณะนี้สูงถึง 10 บาทต่อกิโลกรัม และนโยบายของรัฐบาลในการสนับสนุนเกษตรกรภาคอื่นๆ เช่น โครงการรับจำนำข้าว ย่อมมีผลต่อธุรกิจปศุสัตว์อย่างแน่นอน เนื่องจากวัตถุดิบอาหารสัตว์จะมีราคาสูงขึ้นอีก จึงเป็นปัจจัยที่รัฐต้องติดตามอย่างใกล้ชิด

และอีกหนึ่งสาเหตุสำคัญที่ผู้วิจัยเห็นว่า ควรให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดราคาสินค้าไข่ไก่ โดยปล่อยให้ราคาปรับเปลี่ยนไปตามอุปสงค์และอุปทานที่เกิดขึ้นจริง ก็เพราะว่า ผู้บริโภคยังมีทางเลือกอื่นในการบริโภค แต่ผู้ประกอบการในธุรกิจไข่ไก่โดยเฉพาะที่เป็นเกษตรกรรายย่อยไม่มีทางเลือกมากนัก รัฐควรทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลและยืนอยู่ระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค เพื่อคอยควบคุมกติกาในทางการค้าให้เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม มิใช่กดราคาให้ต่ำเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภค แต่ผู้ประกอบการต้องแบกรับภาระเพียงฝ่ายเดียว

ดังนั้น รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างสูงสุด มากกว่าการเข้ามาแทรกแซงซึ่งเป็นการบิดเบือนกลไกราคา พร้อมกันนี้รัฐอาจใช้มาตรการเพื่อช่วยลดต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะราคาอาหารสัตว์ ที่เป็นต้นทุนส่วนใหญ่ของการประกอบธุรกิจนี้ ด้วยการลดภาษีการนำเข้าอาหารสัตว์ หรือวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตอาหารสัตว์ เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้บริโภครให้ได้ซื้อสินค้าในราคาถูกลง

และตอนนี้สถานการณ์น้ำท่วมได้คลี่คลาย ประกอบกับพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่ที่มีการเปิดเสรีการนำเข้าในช่วงเดือนกรกฎาคมของปี 2553 เริ่มทยอยให้ผลผลิตอย่างต่อเนื่อง คาดว่าในช่วงปีนี้จะมีปริมาณผลผลิตไข่ไก่ออกสู่ตลาดกว่า 30 ล้านฟองต่อวัน จากปกติวันละ 26-27 ล้านฟอง ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาไข่ไก่ล้นตลาด มีปริมาณสินค้าเกินความต้องการบริโภค ซึ่งคาดว่าจะมีการเรียกร้องให้รัฐเข้าไปรับซื้อหรือช่วยเหลือเพื่อให้ราคาสูงขึ้น เป็นวัฏจักรของการเรียกร้องระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภคที่จะเป็นอย่างนี้ตลอดไป ดังนั้น

### แนวทางต่อผู้ประกอบการ : ผู้วิจัยเห็นว่า

1. ในเรื่องของประกาศราคาแนะนำ แม้ประกาศราคาแนะนำไม่ได้บังคับให้ผู้ประกอบการหรือผู้ค้าต้องจำหน่ายตามราคาแนะนำที่กำหนด ผู้ประกอบการหรือผู้ค้าจึงยังคงมีเสรีภาพในการกำหนดราคาจำหน่ายได้ แต่อย่างไรก็ตามประกาศราคาแนะนำก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบทั้งต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภค ดังนั้นการประกาศใช้บังคับ จึงควรเป็นระยะสั้นๆ ในช่วงที่สินค้าเกิดการขาดแคลนอย่างมากและเกิดความผันผวนของราคา เพื่อให้บริโภคได้ทราบข้อมูล และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค เมื่อราคาจำหน่ายมีความแตกต่างจากราคาแนะนำมาก ผู้บริโภคย่อมมีข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการเลือกซื้อสินค้าว่าผู้ค้ารายใดจำหน่ายในราคาสูงเกินสมควร เพื่อหาซื้อจากผู้จำหน่ายในราคาที่ต่ำกว่า แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ราคาแนะนำต้องเป็นราคาที่ใกล้เคียงและสะท้อนต้นทุนของผู้ประกอบการอย่างแท้จริง ไม่เช่นนั้นแล้วราคาดังกล่าวก็จะมีผลเข้ามาบิดเบือนกลไกราคา ในส่วนของอุปสงค์หรือความต้องการของผู้บริโภคได้ และอาจสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการลดอุปทานหรือปริมาณการผลิตลงได้เช่นกัน

ดังนั้นสิ่งที่ดีและเป็นธรรมสำหรับทุกฝ่ายมากที่สุดคือกลไกตลาด จึงเห็นว่ารัฐต้องลดบทบาทการแทรกแซงราคาสินค้าลง และเน้นบทบาทการสนับสนุนและส่งเสริมผู้ประกอบการรายเล็ก ไม่ว่าจะด้านการเงิน ความรู้ หรือเทคโนโลยีในการปรับปรุงธุรกิจต่อไป เพื่อลดต้นทุนในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการขนาดเล็กให้สามารถอยู่รอดได้ มีความสามารถในและประสิทธิภาพในการแข่งขันเทียบเท่ากับผู้ประกอบการรายใหญ่ได้

2. ให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อมาบริหารความผันผวนของราคาสินค้าไข่ไก่ แทนการพึ่งพาหรือการรอความช่วยเหลือจากภาครัฐ ซึ่งภาครัฐเข้ามาช่วยเหลือได้ไม่มากและไม่บ่อยนักเมื่อเกิดการขาดทุน โดยเป็นกองทุนที่เกิดจากภาคเอกชนรวมตัวกัน เพื่อสะสมเงินทุนไว้เป็นค่าประกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในธุรกิจนี้ หรือเป็นเงินทุนสำรองไว้บริหารจัดการความผันผวนของราคาสินค้าไข่ไก่ เช่น หากเกิดภาวะสินค้าไข่ไก่ล้นตลาด อาจนำเงินจากกองทุนเข้าไปซื้อสินค้ามาเก็บในห้องเย็นเพื่อลดปริมาณผลผลิตในตลาด\* และให้มีราคาสูงขึ้นเพื่อลดภาวะการขาดทุน เป็นต้น

และบทบาทการดูแลสินค้าไข่ไก่ให้เป็นที่ของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ หรือ Egg Board ในการเข้ามาดูแลสินค้าไข่ไก่ทั้งระบบ

---

\* แต่การกระทำในลักษณะนี้ หากรัฐเป็นผู้ดำเนินการสามารถกระทำได้โดยไม่เป็นความผิด แต่หากเป็นการดำเนินการโดยเอกชนจะเป็นความผิดตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 27 ได้ ดังนั้นจะต้องมีการขออนุญาตเพื่อดำเนินการในลักษณะดังกล่าวต่อสำนักแข่งขันทางการค้าก่อน

3. นอกจากการตั้งกองทุน เพื่อจัดการในสถานะที่มีปริมาณสินค้ามากเกินความต้องการ ซึ่งเกิดจากความไม่สมดุลระหว่างความต้องการกับผลผลิตแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าผู้ประกอบการแต่ละรายจะต้องมีส่วนร่วมในการช่วยลดความเสี่ยงของธุรกิจ ด้วยการร่วมมือกันจัดทำเสนอแผนการเลี้ยงของผู้ประกอบการแต่ละราย เพื่อให้ทราบปริมาณการเลี้ยงในแต่ละช่วง และควรมีการรวมกลุ่มผู้ประกอบการที่เป็นเกษตรกรรายย่อยให้เป็นสหกรณ์ เพื่อลดจำนวนหน่วยธุรกิจให้น้อยลง เพื่อสะดวกในการรวบรวมข้อมูลแผนการนำเข้าและการเลี้ยงของแต่ละราย เพื่อให้ผู้ประกอบการใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการนำเข้าและการเลี้ยงในธุรกิจของตน ว่าในแต่ละช่วงมีผู้ประกอบการนำเข้ามากน้อยเพียงใด เพื่อให้ปริมาณการนำเข้าสอดคล้องกับความต้องการบริโภคในแต่ละช่วง ซึ่งเป็นการให้ผู้ประกอบการได้เข้าถึงข้อมูลเพื่อนำมาวางแผน (เพราะสาเหตุหนึ่งของความไม่สมบูรณ์ของตลาดก็เนื่องจากข้อมูลข่าวสารที่ไม่เท่าเทียมกัน กลไกตลาดไม่สามารถทำให้เกิดการสร้างข้อมูลส่วนนี้ได้ ซึ่งเป็นความล้มเหลวของตลาดที่รัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงเพื่อแก้ไขความล้มเหลวนี้ให้น้อยลงได้) เป็นการลดความเสี่ยงในธุรกิจที่จะเกิดขึ้น และแน่นอนว่าการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ได้เสรี อาจก่อให้เกิดภาวะสินค้าไข่ไก่ล้นตลาดได้ง่าย ก็จะเป็นแรงผลักดันให้ผู้ประกอบการแต่ละรายให้ความร่วมมือมากขึ้น โดยอาจใช้วิธีการจดทะเบียนฟาร์ม และให้เสนอแผนการผลิต เพื่อตรวจสอบกำลังการผลิตที่มีอยู่ว่าสอดคล้องกับความต้องการของตลาดหรือไม่ โดยต้องรวบรวมแผนในแต่ละช่วงให้รวดเร็วและเป็นปัจจุบัน และนำไปประกาศเพื่อเป็นข้อมูลแก่ผู้ผลิตในการตัดสินใจปรับปรุงแผนการผลิตของตน หากผู้ประกอบการรายใดต้องการปรับเปลี่ยนหรือลดกำลังผลิตไข่ไก่ ต้องแจ้งเปลี่ยนแปลงแผนการผลิตของตน เพื่อให้ข้อมูลเป็นปัจจุบันที่สุด แทนการจำกัดปริมาณและสิทธินำเข้าพันธุ์

โดยผู้วิจัยเห็นว่า ไม่ควรนำมาตรการจำกัดปริมาณและสิทธินำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่กลับมาใช้บังคับ แม้ว่าจะเป็นวิธีการที่ดีทางหนึ่งในการแก้ปัญหาปริมาณสินค้า แต่จากการศึกษาพบว่า การจำกัดการนำเข้าพันธุ์ไก่ไข่ที่บังคับใช้ได้เกือบสี่ปี ยังไม่สามารถแก้ไขความผันผวนของราคาได้อย่างแท้จริง ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนพันธุ์สัตว์และการกระจายพันธุ์ไม่ทั่วถึง อีกทั้งยังเป็นการทำลายโครงสร้างการแข่งขันในธุรกิจนี้ และอาจทำให้ตลาดสินค้าชนิดนี้กลายเป็นตลาดที่มีการแข่งขันน้อยรายในที่สุด

นอกจากนี้กรมปศุสัตว์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทราบปริมาณการนำเข้าในแต่ละช่วง จึงสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยแก้ไขความผันผวนของปริมาณผลผลิตได้ เนื่องจากกรมปศุสัตว์เป็นหน่วยงานควบคุมโรคที่จะอนุญาตให้ผู้ใดสามารถนำเข้าพันธุ์ไก่ไข่ตามปริมาณที่ขออนุญาต ทำให้มีข้อมูลปริมาณการนำเข้าในแต่ละช่วง จึงควรสร้างความเชื่อมโยงและการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ

ดังนั้นจึงเห็นว่าสมควรให้คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ หรือ Egg Board ทำหน้าที่ประสานงานเป็นศูนย์ข้อมูลไก่ไข่ เพื่อสรุป ประเมินปริมาณและการกระจาย ตัวการเลี้ยงไก่ไข่ในประเทศไทยให้เป็นปัจจุบันมากที่สุด เพื่อเป็นข้อมูลให้ผู้ประกอบการใช้ในการ วางแผนและบริหารจัดการการเลี้ยงไก่ไข่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการมีข้อมูลที่เป็นปัจจุบันย่อม สามารถทำหน้าที่เตือนภัยสภาวะการเลี้ยงไก่ไข่ของประเทศได้ด้วย

#### 4. เพิ่มขนาดของตลาดสินค้าไข่ไก่ และช่องทางการจำหน่ายสินค้า

4.1 ปริมาณการค้าไข่ไก่ผ่านผู้รวบรวมไข่ (ล้ง) มีปริมาณลดลงและจำนวนผู้ รวบรวมไข่ก็ลดลงด้วย เนื่องจากการเลี้ยงไก่ไข่ที่เพิ่มขึ้นของฟาร์มบริษัทและฟาร์มในเครือ ซึ่งมีระบบ การผลิตไข่ไก่แบบครบวงจร รวมทั้งมีการจัดจำหน่ายไข่ไก่ตรงถึงมือผู้บริโภค และการขยายตัวของ ฟาร์มขนาดใหญ่ซึ่งมีการจัดจำหน่ายถึงผู้ค้าปลีกและผู้บริโภคเช่นกัน การลดลงของจำนวนผู้รวบรวม ไข่ส่งผลกระทบต่อฟาร์มอิสระรายย่อย ขนาดเล็กและขนาดกลาง ที่ต้องหาตลาดไข่ไก่ใหม่

4.2 การจำหน่ายสินค้าไข่ไก่ผ่านตลาดสดมีแนวโน้มลดลง ทำให้ปริมาณการ จำหน่ายไข่ไก่ของผู้ประกอบการที่เป็นเกษตรกรรายย่อย ขนาดเล็กและขนาดกลาง ซึ่งส่วนใหญ่มัก จำกัอยู่กับตลาดล่างต้องลดลงตามไปด้วย เนื่องจากปัจจุบันผู้บริโภคนิยมซื้อสินค้าไข่ไก่จากร้านค้า โมเดิร์นเทรดมากขึ้น ซึ่งการจำหน่ายสินค้าไข่ไก่ผ่านร้านค้าโมเดิร์นเทรดจะทำได้เฉพาะกับฟาร์มของ บริษัทขนาดใหญ่เท่านั้น ที่มีความพร้อมในการจัดการควบคุมคุณภาพไข่ไก่ที่ถูกต้องลักษณะตาม มาตรฐานสากล สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ และมีระบบบรรจุภัณฑ์ตามมาตรฐานที่ร้านค้าโมเดิร์น เทรดต้องการ นอกจากนี้ร้านค้าโมเดิร์นเทรดยังมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับไข่ไก่จากผู้ผลิตไป จำหน่ายในร้านค่อนข้างเข้มงวดและอาจเป็นการเอาเปรียบผู้ส่งไข่ไก่ เช่น การต้องจ่ายค่าแรกเข้าของ สินค้า การทำสินค้า house brand มาแข่งขัน การขอเครดิตการชำระเงินที่ยาวนาน และบางแห่งยัง ขอส่วนลดการชำระเงินสุดท้ายเมื่อสิ้นปีด้วย<sup>5</sup>

หากรัฐสามารถเพิ่มขนาดของตลาดสินค้าไข่ไก่ และเพิ่มช่องทางการ จำหน่ายสินค้าให้ได้ ฟาร์มอิสระรายย่อยก็จะมีช่องทางในการจำหน่ายเพิ่มขึ้น และมีอำนาจต่อรอง ราคามากขึ้น และควรส่งเสริมให้ผู้เลี้ยงไก่ไข่รวมตัวกันเป็นสหกรณ์ หรือสมาคมเพื่อเพิ่มอำนาจ ต่อรองทางการค้า นอกจากนี้การหาช่องทางจำหน่ายให้มีระยะสั้นที่สุดในการมาถึงมือผู้บริโภคก็จะ ช่วยให้ผู้บริโภคได้ซื้อสินค้าในราคาที่ถูกลง เพราะไม่ต้องบวกต้นทุนการขนส่งและกำไรหลายทอด

<sup>5</sup> มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษาปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการนโยบาย พัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์และคณะกรรมการที่ปรึกษา, กันยายน 2553, หน้า 30-31.

## 5. เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุน เช่น

5.1 การพัฒนาและปรับปรุงระบบโลจิสติกส์ไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ในระบบการค้าส่งและค้าปลีก ไก่ไข่ไก่มากขึ้น เนื่องจากระบบการค้าไก่ไข่ในขณะนี้ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างราคาไก่ไข่ที่ผู้บริโภคจ่ายกับราคาที่เกษตรกรผู้เลี้ยงได้รับ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่มีค่าใช้จ่ายในการค้าไก่ไข่สูงและ/หรือมีการแข่งขันกันน้อยในระบบการค้าไก่ไข่ อาจทำให้พ่อค้าแสวงหากำไรได้มาก

5.2 ปัจจุบันการเลี้ยงไก่ไข่ในเชิงพาณิชย์ของประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์จากต่างประเทศ จึงต้องปรับสภาพแวดล้อมโรงเรือนให้เหมาะสมกับพันธุ์ไก่ไข่ ภาครัฐจึงควรเร่งวิจัยและพัฒนาพันธุ์ไก่ไข่ที่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทย และส่งเสริมให้ใช้พันธุ์ไก่ไข่ในประเทศ เพื่อทดแทนการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ที่มีราคาแพงจากต่างประเทศ

5.3 เพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันโรคระบาดสัตว์ โดยการผลิตยาและวัคซีนให้เพียงพอกับความต้องการ และนำมาจำหน่ายให้ผู้ประกอบการในราคาถูกลง พร้อมทั้งให้ความรู้เกี่ยวกับการสร้างโรงเรือนและระบบฟาร์มให้มีความทันสมัย มีระบบควบคุมอุณหภูมิและจัดสภาพแวดล้อมที่ดี

6. ส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูป แม้ประเทศไทยจะผลิตไข่ไก่สดได้ปริมาณมาก แต่จากข้อมูลในปี 2554 ประเทศไทยยังมีการนำเข้าไข่แปรรูปจากต่างประเทศสูงถึง 350 ล้านบาท และความต้องการนำเข้านี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี จึงเป็นโอกาสในการสร้างตลาด เพื่อเป็นแหล่งรองรับผลผลิตไข่ไก่ของเกษตรกร และยังเป็นทางเลือกในการนำเข้าสงวนไว้ซึ่งรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศได้อีกปีละไม่น้อยกว่า 350 ล้านบาท รวมทั้งยังช่วยในการขจัดปัญหาผลผลิตไข่ไก่ส่วนเกินที่ล้นตลาดได้ส่วนหนึ่ง โดยหลายฝ่ายเห็นสมควรให้ภาครัฐให้การสนับสนุนผลักดันการลงทุนในการก่อสร้างโรงงานไข่แปรรูป ซึ่งโรงงานไข่แปรรูปจะเกิดผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจให้กับประเทศชาติและเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ โอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากโรงงานแปรรูปไข่ในด้าน การส่งออกก็จะมีโอกาสเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ไข่แปรรูปสามารถยืดอายุในการเก็บรักษาได้ยาวนานกว่า มีความสะดวกต่อการขนส่ง รวมทั้งยังเกิดมูลค่าเพิ่มจากการแปรรูปและอันเนื่องมาจากกระบวนการแปรรูป สร้างงานและรายได้ด้วย<sup>6</sup>

<sup>6</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าการผลิต การตลาดไข่ไก่ของเกษตรกรอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร :สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2545. (อัดสำเนา)

7. ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา เพื่อแปรรูปผลิตภัณฑ์จากไข่ไก่ให้มีความหลากหลาย และมีมูลค่าเพิ่ม

#### แนวทางต่อผู้บริโภค : ผู้วิจัยเห็นว่า

1. รัฐควรเน้นบทบาทการสร้างความเข้าใจแก่ผู้บริโภค ในเรื่องของกลไกตลาด วัฏจักรของสินค้าไข่ไก่ และสถานการณ์ของสินค้าไข่ไก่ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ทำให้มีผลกระทบต่อราคา เพื่อให้ผู้บริโภคเข้าใจสถานการณ์ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคให้เข้ากับปริมาณของผลผลิตไข่ไก่ในท้องตลาด เช่น ในภาวะที่เกิดการขาดแคลน ผู้บริโภคมีความเข้าใจจะลดจำนวนการบริโภคสินค้าไข่ไก่อลง หรือหันไปบริโภคสินค้าอื่นทดแทน เพื่อลดความขาดแคลนและปัญหาสินค้ามีราคาแพง และเมื่อสถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติราคาสินค้าถูกลง ผู้บริโภคก็จะกลับมาบริโภคในจำนวนเท่าเดิมหรือสูงขึ้น เป็นต้น

2. ส่งเสริมการบริโภคไข่ไก่ เนื่องจากไข่ไก่เป็นแหล่งโปรตีนราคาถูก คุณภาพดี แต่อัตราการบริโภคไข่ไก่ในประเทศไทยอยู่ที่ 142 ฟอง/คน/ปี ซึ่งนับว่าน้อยมาก เมื่อเทียบกับอัตราการบริโภคในหลายๆ ประเทศ เช่น จีน 344 ฟอง/คน/ปี สหรัฐอเมริกา 269 ฟอง/คน/ปี ญี่ปุ่น 342 ฟอง/คน/ปี เม็กซิโก 338 ฟอง/คน/ปี ไต้หวัน 332 ฟอง/คน/ปี ฝรั่งเศส 269 ฟอง/คน/ปี และมาเลเซีย 234 ฟอง/คน/ปี เป็นต้น สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะยังมีความเชื่อว่าหากบริโภคไข่ไก่ในปริมาณมากจะทำให้คอเลสเตอรอลในเลือดสูง และยังขาดการประชาสัมพันธ์ ความรู้ ความเข้าใจ ประโยชน์มากมายที่ได้รับจากการรับประทานไข่ไก่

ดังนั้นรัฐควรเน้นบทบาทการให้ความรู้แก่ผู้บริโภค โดยประชาสัมพันธ์คุณประโยชน์ของไข่ไก่ นำผลงานวิจัยออกมาเผยแพร่ให้ผู้บริโภคเข้าใจอย่างถูกต้อง เพื่อเพิ่มปริมาณการบริโภคให้มากขึ้น พร้อมทั้งเห็นว่าควรทำโครงการไข่ไก่โรงเรียนทั่วประเทศให้เป็นนโยบายแห่งชาติเหมือนเช่นโครงการนมโรงเรียน เพราะวัยเด็กสามารถบริโภคไข่ไก่ได้มากและเป็นตลาดที่ใหญ่ เป็นต้น

และการช่วยเหลือผู้บริโภคจากราคาสินค้าที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากต้นทุนการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น ก็คือการเข้าช่วยเหลือผู้ประกอบการในเรื่องของต้นทุนสินค้า เพื่อให้ราคาสินค้าลดลง เป็นการเข้ามากำกับดูแลราคาสินค้าที่ต้นทุน อันจะเป็นการแก้ไขทั้งระบบ ซึ่งดีกว่าการไปกำหนดราคาสินค้าที่ปลายทาง อาจด้วยการลดภาษีการนำเข้าอาหารสัตว์ หรือวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตอาหารสัตว์ เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้บริโภคให้ได้ซื้อสินค้าในราคาถูกลง

## แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

ยุทธศาสตร์การพัฒนากิจกรรม ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)\*

**ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร** ซึ่งหนึ่งในแนวทางการพัฒนาก็คือ เพื่อสร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพ และรายได้ให้แก่เกษตรกร ด้วยการส่งเสริมและพัฒนาระบบ การประกันความเสี่ยงให้เหมาะสมกับสินค้าเกษตรและสถานการณ์ที่เกิดจากภัยธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันและลดความเสียหายในการผลิตสินค้าเกษตร เป็นการสร้างหลักประกันที่มั่นคงในอาชีพและรายได้ของครัวเรือน เกษตรกรให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน โดยการสร้างเสถียรภาพรายได้ให้กับเกษตรกร ด้วยการประกัน ความเสี่ยงด้านราคาและผลผลิตสินค้าเกษตรให้กับครัวเรือนเกษตรกรอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

**ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาขีดความสามารถในการผลิต การจัดการสินค้าเกษตร และความมั่นคงอาหาร** เนื่องจากในปัจจุบันแรงงานมีการย้ายจากภาคเกษตรไปสู่ภาคการผลิตอื่น ที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า ทำให้ภาคเกษตรต้องเผชิญกับความเสี่ยงด้านแรงงานมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมี การพึ่งพาต่างประเทศในเรื่องปัจจัยการผลิต เช่น เทคโนโลยี อาหารสัตว์ ยารักษาโรค ซึ่งเป็นปัจจัย การผลิตที่ส่งผลต่อต้นทุนการผลิต และต้องเผชิญความเสี่ยงกับความผันผวนด้านราคา ขณะที่ความ ต้องการสินค้าเกษตรและอาหารทั้งภายในประเทศและของโลก มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผล ต่อการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อรองรับความต้องการ และความมั่นคงอาหารในอนาคต

และการร่วมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ทำให้ประเทศไทยต้องปรับบทบาทรองรับ การเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทั้งด้านการขยายความร่วมมือ การคมนาคม ขนส่งการพัฒนาแลกเปลี่ยนความรู้ ทั้งด้านทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยีและสารสนเทศกับกลุ่ม ประเทศต่างๆ รวมทั้งการปฏิรูปกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ให้เอื้อประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ การค้า เพื่อรองรับการเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น

ซึ่งเป้าหมายของแผนคือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตรให้มีคุณภาพ มาตรฐาน และเพียงพอต่อความต้องการ และทำให้มูลค่าสินค้าเกษตร และผลิตภัณฑ์เพิ่มขึ้น

\* เป็นรายละเอียดบางส่วนของแผนเท่านั้น



โดยมุ่งส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพการผลิตสินค้าปศุสัตว์ ให้สามารถแข่งขันได้ สอดคล้องตามความต้องการและกลไกตลาด เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรในเรื่องเงินทุน อาหารสัตว์ พันธุ์สัตว์ ความรู้และเทคโนโลยีการจัดการฟาร์มและการเลี้ยงสัตว์ เพื่อให้มีความสามารถ เพิ่มผลผลิตลดต้นทุนและสร้างมูลค่าเพิ่ม พัฒนาระบบการตรวจสอบรับรองคุณภาพสินค้าปศุสัตว์ และกระบวนการผลิตให้มีคุณภาพปลอดภัยต่อผู้บริโภค ดำเนินการควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ ให้มีประสิทธิภาพ และสนับสนุนอำนวยความสะดวกในการดำเนินการขยายตลาดสินค้าปศุสัตว์ทั้ง ภายในประเทศและส่งออก

ดังนั้น แนวทางที่ผู้วิจัยได้เสนอจึงได้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากิจกรรม การเกษตร ด้วยการเสนอการจัดตั้งกองทุนสินค้าไข่ไก่ขึ้น เพื่อสร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพเลี้ยงไก่ไข่ ให้กับผู้ประกอบการ ด้วยการประกันความเสี่ยง อันเป็นการป้องกันและลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้น จากความผันผวนของราคา การมีกองทุนจะทำให้รายได้ของผู้ประกอบการมีเสถียรภาพมากขึ้น

และในยุทธศาสตร์ที่สองมีแผนของการลดการพึ่งพาจากต่างประเทศ และส่งเสริม การสร้างมูลค่าของสินค้าเกษตรให้เพิ่มขึ้นภายใต้การทำงานของกลไกตลาด ดังนั้นแผนพัฒนา เศรษฐกิจฯ ฉบับปัจจุบันจึงมุ่งส่งเสริมการแข่งขันให้เกิดขึ้นภายใต้การทำงานของกลไกตลาด มากกว่า การแทรกแซงเพื่อควบคุมราคาสินค้า อีกทั้งจะมีการเปิดเสรีทางการค้าในอนาคต ทำให้การบังคับใช้ มาตรการทางกฎหมายใดๆ ต้องศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นให้รอบด้าน และต้องปรับปรุงกฎหมาย และมาตรการที่ไม่เอื้อต่อนโยบายการค้าเสรีไปเป็นลำดับ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (ในบางมาตรา) ก็เป็นหนึ่งในกฎหมายที่อาจไม่เอื้อต่อการค้าเสรีในอนาคตได้

## 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารและการบังคับใช้กฎหมาย

### 4.2.1. ปัญหาการบังคับใช้มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและ บริการ พ.ศ. 2542

1.1 การไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำหรือสูงเกิน สมควร หรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้าหรือบริการ

มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นข้อห้ามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยตรง และให้อำนาจคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคา สินค้าและบริการที่จะกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือ

สูงเกินสมควร หรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้าและบริการก็ได้ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ด้วย แม้การมีมาตรา 29 จะทำให้เกิดความความคล่องตัวในการตรวจสอบราคาสินค้าและบริการ แต่การปฏิบัติตามมาตรานี้ย่อมเกิดปัญหาในการตีความว่า อะไรคือราคาสูงหรือต่ำเกินสมควร หรืออะไรคือความปั่นป่วนซึ่งราคา ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้โดยชัดเจน ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจในการตีความ ทำให้เกิดการลักลั่นกันขึ้นในการปฏิบัติงาน อีกทั้งไม่สามารถนำประกาศราคาแนะนำไปแก้ไขเพื่อการตีความได้ เนื่องจากมิได้ออกโดยกกร. หรือ กจร. และจะยึดราคาที่รัฐกำหนดหรือต้นทุนของผู้ผลิตรายใดเป็นเกณฑ์เทียบเคียงว่าเกินสมควร และราคาของรัฐกำหนดถือได้อย่างไรว่าเป็นราคาที่สมควร ทำให้ผู้ประกอบการในสินค้าที่แม้มิใช่สินค้าควบคุม เกิดการไม่มั่นใจในนโยบายของภาครัฐ เพราะเพียงแต่จำหน่ายสินค้าในราคาที่สูงแตกต่างจากผู้จำหน่ายรายอื่น ก็เป็นความผิดตามมาตรานี้ได้แล้ว ดังเช่นคดีขายแซลแลคผงสูงกว่าร้านอื่นที่อยู่ใกล้ๆกัน (คำพิพากษาศาลอาญาในคดีหมายเลขแดงที่ 3829/2523) หรือในคดีที่จำเลยเปิดร้านขายของชำ ได้ขายบุหรี่ปริมาณกว่าราคาที่กรมสรรพสามิตกำหนดของละ 1 บาท (กรมสรรพสามิตกำหนดราคาของละ 12 บาท) โดยเห็นว่าจำเลยจำหน่ายสูงกว่าราคาปกติในร้อยละ 8.33 เป็นการฝ่าฝืนพ.ร.บ.ยาสูบ พ.ศ. 2509 มาตรา 23 และเป็นการจงใจทำให้ราคาสินค้าสูงเกินสมควรและเกิดความปั่นป่วน ตามพ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มาตรา 29<sup>7</sup> (คำพิพากษาศาลอาญาหมายเลขแดงที่ 7095/2528) จากคดีนี้แม้จะเป็นความผิดตามพ.ร.บ.ยาสูบ พ.ศ. 2509 แต่จะถือได้อย่างไรว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการจงใจทำให้ราคาสูงเกินสมควรและปั่นป่วนซึ่งราคา เพราะจำเลยเป็นเพียงผู้ประกอบการรายย่อยเท่านั้น การกระทำของจำเลยไม่อาจส่งผลกระทบต่อราคาบุหรี่ปริมาณในตลาดได้เลย อีกทั้งไม่มีการให้เหตุผลใดๆ ว่าใช้มาตรฐานใดเป็นเกณฑ์ในการกำหนดว่าการขายเกินราคาที่กำหนดถึงร้อยละ 8.33 เป็นการขายที่เกินสมควร

และคำพิพากษาศาลจังหวัดภูเก็ตในคดีหมายเลขแดงที่ 3943/2542 เรื่องความผิดต่อพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มาตรา 29 ซึ่งคดีนี้สิ้นสุดในศาลชั้นต้น โดยโจทก์ฟ้องว่าจำเลยจำหน่ายยาในราคาที่สูงเกินสมควร ด้วยการปิดราคาขายปลีกยาไปซิโวล ราคา 95 บาท ทั้งๆที่ราคาขายปลีกที่พิมพ์ไว้ข้างกล่องกำหนดราคาขายปลีกไว้เพียง 34 บาท ปิดราคาขายปลีกยาแอมเม็ลลท์ราคา 250 บาท ทั้งๆที่ราคาขายปลีกที่พิมพ์ไว้ข้างกล่องราคาเพียง 168 บาท และจำเลยจำหน่ายยาดังกล่าวให้ผู้เสียหายในราคา 80 บาทและ 250 บาท ศาลตัดสินให้จำเลยแพ้คดี ซึ่งในคำพิพากษาศาลไม่ได้สร้างหลักเกณฑ์ใด เพื่อนำมาใช้ในการพิจารณากรณี

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใด โดยลำพัง สมคบ หรือร่วมกับบุคคลอื่นดำเนินการใด ๆ โดยจงใจที่จะกตราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควรหรือทำให้สูงเกินสมควรหรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า

ที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้าและบริการ เนื่องจากจำเลยให้การรับสารภาพ และพิจารณาแค่เพียงราคาข้างกล่องและราคาจำหน่ายปลีกที่จำเลยแสดงเป็นจำนวนที่แตกต่างกันมาก จึงยังไม่มีคำพิพากษาบรรทัดฐานที่แสดงหลักที่ศาลใช้พิจารณาอย่างชัดเจนนัก ทำให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กับสินค้าชนิดอื่น โดยเฉพาะกับสินค้าเกษตร

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีหลักที่แน่นอนในการพิจารณา เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความของเจ้าหน้าที่ และเกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ไม่แน่นอน ในเรื่องของหลักเกณฑ์ราคา วิธีการกระทำ และผลที่เกิดจากการกระทำ

#### - หลักเกณฑ์ราคา

เมื่อต้นทุนของผู้ประกอบการแตกต่างกัน เห็นว่าจะต้องพิจารณาต้นทุนแต่ละรายเพื่อพิสูจน์ความผิด ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์จึงควรออกในลักษณะของอัตราการทำกำไร เพราะหากกำหนดในลักษณะของราคาที่แน่นอน เพื่อใช้กับผู้ประกอบการทุกรายอาจเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้

#### - วิธีการกระทำ

เมื่อบทบัญญัติมาตรา 29 เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะในทางอาญา ซึ่งจะต้องตีความโดยเคร่งครัด จะตีความในทางขยายความไม่ได้ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการใดๆ โดยจงใจที่จะทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใด”

ในปัญหาของการตีความ ว่าการกระทำอย่างใดถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคา จะหมายถึงแค่เพียงการขายเท่านั้น หรือรวมถึงการกระทำอย่างอื่นด้วย ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าความหมายตามมาตรา 29 มีความหมายกว้าง เพื่อป้องกันการกระทำที่ก่อให้เกิดผลในลักษณะดังกล่าว จึงน่าจะหมายถึงการกระทำใดๆก็ตามที่ก่อให้เกิดผลต่อราคาสินค้าหรือบริการดังที่ระบุในมาตรา 29 ไม่จำกัดเฉพาะการกระทำที่เป็นการขายเท่านั้น เช่น การกระทำด้วยวิธีการใดก็ตามที่มีผลเกี่ยวกับราคา เช่น การลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด หรือการทุ่มตลาด เป็นต้น

- ผลที่เกิดจากการกระทำ

ประเด็นต่อมาคือ ราคาที่ต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาจะพิจารณาอย่างไร

ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตอบข้อหารือไว้ ในครั้งที่ยังใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 โดยเห็นว่า “เมื่อไม่มีการระบุเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่ทำให้ราคาสินค้าตกต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควร หรือการทำให้ราคาสินค้าปั่นป่วนไว้ การที่จะพิจารณาว่าราคาสินค้าตกต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควร หรือเกิดการปั่นป่วนหรือไม่ ไม่อาจพิจารณาแต่ตัวผู้ประกอบการเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบราคาสินค้าในตลาดนั้นประกอบไปด้วย ส่วนกรณีที่ว่าเกณฑ์ของราคาเท่าใดถือว่าเกินสมควรนั้น เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาจากตลาดเป็นกรณีๆไป”<sup>8</sup> ซึ่งในการตอบข้อหารือนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าราคาที่กำหนดโดยผู้ประกอบการนั้นต้องส่งผลกระทบต่อตลาดทั้งระบบหรือไม่ คือต้องเป็นการกระทำในลักษณะของผู้มีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่ หากต้องมีผลกระทบต่อระบบตลาดทั้งระบบก็ทำให้ผู้ประกอบการรายเล็กกระทำไม่ได้ ไม่เป็นความผิดเพราะการกระทำของตนมิได้ส่งผลต่อตลาดแต่อย่างใด ทำให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้ได้ แต่เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาที่ผ่านมาจะพบว่าผู้ประกอบการนั้นๆไม่จำเป็นต้องมีอำนาจเหนือตลาดแต่อย่างใด

ผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 29 มีขึ้นเพื่อคุ้มครองการซื้อขายให้มีความเป็นธรรม จึงเห็นว่าเจตนารมณ์จึงน่าจะต้องการปกป้องมิให้เกิดพฤติกรรมการค้ากำไรเกินควร โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อระบบตลาด แต่เพียงมีการกระทำที่ทำให้ราคาสูงหรือต่ำเกินควร หรือปั่นป่วนซึ่งราคาก็เพียงพอที่จะเป็นความผิดแล้ว เพราะพฤติกรรมดังกล่าวย่อมเป็นการรัดเอาเอาเปรียบผู้บริโภค แต่ก็ควรมีการพิจารณาเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการรายอื่น ร่วมกับหลักเกณฑ์ราคาเพื่อให้ความเป็นธรรมกับผู้ประกอบการที่ถูกกล่าวหาด้วย

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการกระทำที่ทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้า หากมีการกระทำที่เข้าข่ายลักษณะดังกล่าวก็ย่อมเป็นความผิดตามกฎหมายแข่งขันทางการค้าอยู่แล้วไม่ว่าจะมีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่ ตามบทบัญญัติ

<sup>8</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องปัญหากฎหมายตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522.

**มาตรา 25** “ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกระทำการในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม...” และ

**มาตรา 29** “ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใด ๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อบังคับให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ”

เมื่อพฤติกรรมการทำให้ราคาสูงเกินสมควร\* หรือต่ำเกินสมควร หรือปั่นป่วนซึ่งราคาเป็นความผิดที่เข้าข่ายกฎหมายแข่งขันทางการค้าอยู่แล้ว ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมายได้

1.2 ปัญหาต่อมาคือบทบัญญัติมาตรา 29 มีลักษณะเป็นการควบคุมราคาสินค้าและบริการ ซึ่งได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง เพราะไม่จำเป็นต้องเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมก่อน แม้จะมีข้อดีตรงที่สามารถเข้ากำกับดูแลหรือดำเนินการกับผู้ประกอบการที่ฉวยโอกาสเอาเปรียบผู้บริโภคได้ทันทั่วถึง แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดอำนาจที่กระทบต่อผู้ประกอบการอย่างกว้างขวาง

ด้วยขอบเขตของอำนาจที่กว้างขวาง ผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐควรกำหนดกฎเกณฑ์การบังคับใช้มาตรา 29 ให้มีความชัดเจน เพื่อสร้างกรอบในการใช้ดุลพินิจ แม้กฎหมายแข่งขันทางการค้าจะมีบทบัญญัติที่เข้ามาดูแลการกระทำดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องประกาศเป็นสินค้าควบคุมเช่นกัน แต่หลักของการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมีความแตกต่างจากกฎหมายแข่งขันทางการค้า เพราะกฎหมายแข่งขันทางการค้าจะเข้ามาควบคุมกติกาทางการค้าให้เป็นไปด้วยความเป็นธรรม เมื่อการประกอบธุรกิจเป็นไปตามกติกาการค้า ราคาเป็นไปตาม

---

\* ในกรณีทำให้ราคาสูงเกินสมควร ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้เฉพาะการกระทำของผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 25 (1) แต่ไม่อาจเป็นความผิดตาม 29 ได้ เนื่องจากการจำหน่ายสินค้าในราคาที่สูงกว่าผู้อื่น หากเป็นกรณีของร้านค้าปลีกทั่วไปที่ไม่มีอำนาจเหนือตลาดแต่อย่างใด ย่อมไม่ส่งผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อบังคับให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ จึงอาจเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ไม่อาจคุ้มครองผู้บริโภคจากการค้ากำไรเกินควรได้ แต่อย่างไรก็ตามกลไกตลาดก็สามารถช่วยแก้ไขสิ่งเหล่านี้ได้

กลไกตลาด แม้สินค้าจะมีราคาสูง กฎหมายก็จะได้เข้าไปแทรกแซงเพื่อให้บริโภคต้องได้รับสินค้าในราคาถูก แต่ในส่วนของกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมีขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการค้ากำไรเกินควร และคอยกำกับดูแลราคาสินค้าที่สูงขึ้นจนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน อันส่งผลกระทบต่อผลกำไร/ขาดทุนของผู้ประกอบการ และเป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ และขัดต่อนโยบายทางเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 84 (1) จึงควรมีกรอบของการเข้ามากำกับดูแลให้ชัดเจน เพื่อเป็นหลักในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานและสร้างความมั่นใจให้กับผู้ประกอบการและผู้สนใจลงทุนรายใหม่ๆ พร้อมกันนี้ก็เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ประกอบการใช้ในการประกอบธุรกิจของตน

#### 4.2.2. ปัญหาในแง่ของกำลังเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงาน และความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการเพื่อแทรกแซงราคา ทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ

ในทางทฤษฎีกลไกราคาเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำการกำหนดราคาสินค้า การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเป็นไปโดยอัตโนมัติ การเปลี่ยนแปลงของราคานี้เป็นสาเหตุก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ และการกระทำต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจติดต่อกันเป็นลูกโซ่ ไม่ว่าจะเป็นปริมาณซื้อ หรือปริมาณการผลิต และผลต่อราคาสินค้าอื่นๆ ที่ใช้สินค้านั้นเป็นปัจจัยการผลิต เป็นต้น และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ได้แสดงให้เห็นผลกระทบของการแทรกแซงกลไกราคาด้วยการกำหนดเพดานราคาว่าการแทรกแซงในลักษณะนี้จะทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขาดแคลนสินค้ามากขึ้น ผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดในธุรกิจนั้น และตลาดมืด ซึ่งในเรื่องของปัญหาตลาดมืด ก็เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของมาตรการ ที่ไม่อาจบรรลุตามเจตนารมณ์ในการนำมาใช้บังคับได้ และยิ่งก่อให้เกิดผลกระทบอื่นๆ ตามมาอีกด้วย

ในทางปฏิบัติรัฐไม่สามารถบอกได้ว่าราคาใดคือราคาตามกลไกตลาด เพราะหากรัฐสามารถบอกราคาตามกลไกตลาดได้ รัฐย่อมสามารถเข้ามาแทรกแซงราคาสินค้าได้ทุกประเภท ในกรณีของประกาศราคาไข่ไก่แนะนำซึ่งเป็นราคาที่ใช้ทั่วประเทศ (มีข้อยกเว้นเฉพาะราคาในภาคใต้เท่านั้น) เกิดปัญหาว่าใช้หลักเกณฑ์ใดในการคิด เพื่อมากำหนดว่าราคาแนะนำคือราคาตามกลไกตลาด จะทราบต้นทุนที่แท้จริงของสินค้าได้อย่างไร เพราะต้นทุนของสินค้าเป็นข้อมูลสำคัญที่ผู้ประกอบการมักจะปกปิดไว้ และแม้รู้ต้นทุนได้ก็ยังมีปัญหาว่าจะนำต้นทุนของสินค้าของผู้ผลิตรายใดเป็นเกณฑ์ เพราะต้นทุนของผู้ผลิตหรือผู้ขายแต่ละรายไม่เท่ากัน เช่น การจำหน่ายบนภูเขา ทะเล เกาะ ฯลฯ ย่อมมีต้นทุนค่าขนส่ง คนงาน ขนาดของฟาร์มที่ต่างกันก็มีผลต่อต้นทุนต่อหน่วยสินค้า หรือแม้ว่าจะใช้วิธีหาต้นทุนเฉลี่ยของธุรกิจนั้น แต่วิธีการหาต้นทุนเฉลี่ยจะใช้วิธีใด เพราะต้องคำนึงถึงความแตกต่างของต้นทุนการผลิตที่ผู้ประกอบการใช้เครื่องจักร วัตถุดิบ ประสิทธิภาพ ฯลฯ เนื่องจากสิ่ง

เหล่านี้ทำให้การเทียบเคียงต้นทุนของผู้ประกอบการแต่ละรายทำได้ยาก จึงเป็นการยากที่จะบอกได้ว่า ราคาตามกลไกตลาดในสินค้าควรจะเป็นเท่าใด เพราะความสามารถในการแข่งขันในธุรกิจไข่ไก่ยังมีความแตกต่างกันมาก

และในการดำเนินงาน การประสานงาน รวบรวมข้อมูล การประชาสัมพันธ์ การติดตามควบคุม และการลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย ต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่จำนวนมาก นอกจากนี้ไม่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานกร. ขึ้นเป็นเอกเทศจึงไม่มีอัตรากำลังโดยตรงที่จะปฏิบัติงาน จึงต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่ต่างๆในกรมการค้าภายในมาปฏิบัติงาน เช่น สำนักงานตรวจสอบและปฏิบัติการ กองรักษาสิทธิประโยชน์ผู้บริโภค กองนิติการ เป็นต้น ทำให้การทำหน้าที่อาจยังไม่เต็มที่เท่าที่ควร เพราะเปรียบเสมือนต้องสวมหมวกสองใบในการทำงาน และในกรณีของสำนักงานกร. ก็เช่นเดียวกัน

อีกทั้งเป็นเรื่องยากที่จะหาราคาที่ยุติธรรมต่อทุกฝ่ายได้ ดังนั้น การที่รัฐเข้ามาดูแลสินค้าบางประเภทจึงเป็นเรื่องของเหตุผลความจำเป็นบางอย่าง เช่น เพื่อลดค่าครองชีพให้แก่ผู้บริโภค จึงไม่สามารถบอกได้ว่ามาตรการของรัฐได้สร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกฝ่ายได้ เมื่อฝ่ายผู้ประกอบการ/ผู้ค้าเห็นว่าราคาแนะนำไม่เป็นธรรมจึงไม่นำไปปฏิบัติตาม ทำให้มาตรการของรัฐไม่สามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาค่าครองชีพของผู้บริโภคได้จริง และทำให้ประกาศหมดความศักดิ์สิทธิ์ลง

ผู้วิจัยได้สำรวจตลาดสดจำหน่ายปลีกสินค้าไข่ไก่ พบว่ามีการจำหน่ายเกินราคาแนะนำ ดังนี้

บริเวณตลาดสดตลาดพร้าววังหิน เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2555 พบการจำหน่ายสูงกว่าราคาแนะนำ โดยจำหน่ายไข่ไก่เบอร์ 1 ที่ราคา 3.50 บาท/ฟอง และเบอร์ 2 ราคา 3.40 บาท/ฟอง ซึ่งราคาแนะนำอยู่ที่ 2.80 และ 2.70 บาท/ฟอง ตามลำดับ

บริเวณร้านจำหน่ายปลีกไข่ไก่ ซอยโชคชัยสี่ 54 เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2555 พบว่ามีการจำหน่ายไข่ไก่เบอร์ 0 ที่ราคา 4.60 บาท/ฟอง เบอร์ 1 ราคา 4.40 บาท/ฟอง เบอร์ 2 ราคา 4.30 บาท/ฟอง เบอร์ 3 ราคา 4.20 บาท/ฟอง เบอร์ 4 ราคา 4.10 บาท/ฟอง และเบอร์ 5 ราคา 4.00 บาท/ฟอง ซึ่งสูงกว่าราคาแนะนำมาก

บริเวณตลาดสดนาคนิวาส 33 เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2555 พบว่ามีการจำหน่ายไข่ไก่เบอร์ 0 ที่ราคา 4.0 บาท/ฟอง เบอร์ 1 ราคา 3.8 บาท/ฟอง เบอร์ 2 ราคา 3.6 บาท/ฟอง เบอร์ 3 ราคา 3.4 บาท/ฟอง เบอร์ 4 ราคา 3.2 บาท/ฟอง และเบอร์ 5 ราคา 3.0 บาท/ฟอง ซึ่งสูงกว่าราคาแนะนำมากเช่นกัน

เมื่อมาตรการกำกับดูแลเพื่อแทรกแซงกลไกราคาสินค้า ไม่ว่าจะ เป็นราคาควบคุม หรือราคาแนะนำต่างก็ทำให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อ ในเชิงลบ อันเป็นการทำลายบรรยากาศในการลงทุนและสร้างความไม่มั่นใจให้กับผู้ประกอบการเป็น อย่างมาก จึงเป็นเรื่องที่ต้องตระหนักกว่าจำเป็นและคุ้มค่าเพียงใดที่จะต้องนำมาตรการเหล่านี้มาบังคับ ใช้ในสถานการณ์ดังกล่าว

#### 4.2.3. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อประกาศสินค้าควบคุม

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติที่กว้างขวาง และครอบคลุมสินค้าของเอกชนทุกประเภท ดังจะเห็นได้จากบทนิยามในมาตรา 5 จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการแทรกแซงเป็นอย่างมาก

**มาตรา 5** “ธุรกิจ หมายความว่า กิจการในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ หรือกิจการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

สินค้า หมายความว่า สิ่งของที่อาจใช้ในการอุปโภคหรือบริโภค ....”

นอกจากนี้คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการได้กำหนดหลักเกณฑ์ใน การพิจารณาเพื่อประกาศให้สินค้าหรือบริการใด เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมดังนี้<sup>9</sup>

1. เป็นสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ
2. เป็นสินค้าที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตต่อเนื่อง
3. โครงสร้างตลาดมีผู้ผลิตและผู้ขายน้อยราย และสภาพตลาดไม่มีการแข่งขันกันเท่าที่ควร
4. เป็นสินค้าที่มีเทคนิคการผลิตและการลงทุนสูง หรือระบบครบวงจร ส่งผลให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้ค่อนข้างยาก
5. เป็นสินค้าที่มีความเคลื่อนไหวด้านราคาบ่อยครั้งหรือขึ้นผิดปกติและมี ปริมาณขาดแคลนในบางครั้ง

<sup>9</sup> อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ. การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและ บริการ พ.ศ. 2542. ในรายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, หน้า 21-22. 19 เมษายน 2553 ณ ห้องประชุมอาคารศาสนสถาน กรมทหารราบที่ 11 รักษาพระองค์ จังหวัดกรุงเทพมหานคร.



6. เป็นสินค้าที่มีความเชื่อมโยง และได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงราคาในตลาดโลกมาก

แม้จะเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจอย่างกว้างขวาง มาตรการในการแทรกแซงสามารถก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบได้มาก จนบางครั้งมากเกินกว่าผลประโยชน์ที่ได้จากการบังคับใช้ แต่การเข้ามาดูแลเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคย่อมเป็นเรื่องดี อีกทั้งมาตรการกำกับดูแลอื่นๆ นอกจากการควบคุมราคา อาทิ การให้ปิดป้ายแสดงราคา การห้ามเคลื่อนย้าย การห้ามกักตุน การห้ามปฏิเสธการจำหน่าย เป็นต้น ก็ยังเป็นมาตรการที่ดีและเหมาะสมในการใช้กับสินค้าทุกประเภท หากผู้ประกอบการมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์อันส่งผลให้ราคาสินค้ามีราคาสูงเกินควร

นอกจากนั้นการประกาศให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุม ก็เป็นเพียงมาตรการที่แสดงให้เห็นว่ารัฐได้เริ่มเข้ามาสอดส่องดูแลราคาสินค้าดังกล่าว ว่าดำเนินไปตามปกติหรือไม่ หากราคาของสินค้าเป็นไปตามกลไกราคาและราคาสินค้าไม่มีความผิดปกติ หรือผู้บริโภคไม่ได้รับความเดือดร้อนจากการบริโภคสินค้านั้นๆ รัฐก็จะไม่เข้าไปแทรกแซงราคาสินค้านั้นๆ จะปล่อยให้ราคาของสินค้าเป็นไปตามกลไกตลาด เพื่อหากว่าเมื่อใดราคาสินค้าควบคุมมีความผิดปกติ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นเนื่องจากภาวะตลาด เช่น สินค้าขาดตลาด หรือเกิดจากการกระทำผู้ประกอบการ รัฐก็จะสามารถแก้ไขสถานการณ์ความผิดปกติของราคาสินค้านั้นๆ ได้อย่างทันท่วงที

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า แม้รัฐจะมีอำนาจในการประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมอย่างกว้างขวาง และครอบคลุมสินค้าของเอกชนทุกประเภท แต่การมีขอบเขตหรือหลักเกณฑ์การบังคับใช้ ทำให้รัฐทำงานได้ในขอบเขตที่เหมาะสมคล่องตัว และเมื่อประกาศให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้ว ก็ไม่จำเป็นเสมอไปที่รัฐจะต้องกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อแทรกแซงเสรีภาพในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ จึงเห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้ว แต่การประกาศเพื่อให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม ก็ต้องทำต่อเมื่อมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เท่านั้น เพราะเมื่อมีการประกาศแล้วย่อมทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ลงทุนเกิดความไม่มั่นใจในการประกอบธุรกิจ และนักลงทุนต่างชาติอาจลังเลที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทยได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการบังคับใช้มาตรการควบคุมราคาตามมาตรา 25 (1) ผู้วิจัยเห็นว่าไม่ควรนำมาบังคับใช้กับสินค้าเกษตร (ในชั้นปฐมภูมิ) เพราะสินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่ไม่มีความแน่นอน ส่วนมากเป็นสินค้าที่ให้ผลผลิตเป็นฤดูกาล ไม่สามารถควบคุมปริมาณการผลิตที่แน่นอนได้ เพราะมีความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอกต่างๆ เช่น ความแปรปรวนของฤดูกาล/สภาพอากาศ โรคระบาด และอัตราการให้ผลผลิตของพันธุ์ที่ใช้มีความแตกต่างกัน การกำหนดราคาเพื่อให้เป็นธรรมกับผู้ประกอบการทุกรายจึงเป็นไปได้ยาก ทำให้การควบคุมส่งผลกระทบเชิงลบได้มาก ต่าง

จากสินค้าอุตสาหกรรมที่การผลิตมีความแน่นอน ปัจจัยต่างในการผลิตต่างๆผู้ผลิตสามารถควบคุมได้ ทำให้มีความเหมาะสมในการเข้ามาควบคุมด้วยมาตรการควบคุมราคามากกว่า

ดังนั้น เห็นว่าควรมีการจำกัดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของการควบคุมราคาสินค้านี้ โดยเห็นว่า

- เหมาะสมในการนำไปใช้กับสินค้าอุตสาหกรรม / สินค้าที่ผ่านการแปรรูปแล้ว
- และเป็นสินค้าที่มีผู้แข่งขันน้อยราย และเป็นสินค้าที่มีความจำเป็น
- หรือเป็นสินค้าที่ไม่มีสินค้าทดแทนอื่น และมีความจำเป็น

โดยหลักของการควบคุม คือผู้ผลิตต้องมีกำไรพอสมควร แต่มิให้มีกำไรเกินควร แต่อย่างไรก็ตาม การควบคุมราคาเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ จึงควรใช้เป็นทางเลือกสุดท้าย ในขอบเขตที่จำกัดที่สุด

แต่ในบางครั้งอาจจำเป็นต้องช่วยเหลือผู้บริโภค จากราคาของสินค้าเกษตรที่เพิ่มขึ้นสูงขึ้นมา ผู้วิจัยเห็นว่าทางที่ดีที่สุดคือการขอความร่วมมือ และจัดสถานที่ในการวางจำหน่ายสินค้าราคาถูก เพื่อให้ผู้ผลิตสามารถจำหน่ายสินค้าได้เองโดยไม่ต้องผ่านพ่อค้าคนกลาง ทำให้ราคาที่มาถึงมือผู้บริโภคต่ำลง หรือการที่รัฐรับซื้อเพื่อมาจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคในราคาที่ถูกลง เป็นต้น และเห็นว่าการควบคุมราคาจำหน่ายปลีก เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุและเป็นการผลักภาระบางส่วนไปให้ผู้ประกอบการซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะส่วนใหญ่ราคาที่รัฐกำหนดเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด ทำให้ผู้ประกอบการที่มีต้นทุนมากกว่าราคาที่รัฐควบคุมได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร แต่หากราคาจำหน่ายที่ปล่อยให้มีการค้าเสรีโดยไม่มี การเข้าไปควบคุม ไม่สะท้อนต้นทุนการผลิต กล่าวคือมีการจำหน่ายในราคาสูงเกินสมควร รัฐก็สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 29 ไปดำเนินการกับผู้ค้ารายนั้นได้ นอกจากนี้มาตรการประกาศราคาแนะนำ ก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการนำมาบังคับใช้กับสินค้าเกษตร ในลักษณะของการประกาศแสดงราคาที่น่าจะเป็นของสินค้าในขณะนั้น เพื่อเป็นข้อมูลแก่ผู้บริโภคในการเลือกซื้อสินค้า แต่ไม่ใช่ลักษณะของการแทรกแซงราคา ดังเช่นในปัจจุบัน

#### 4.2.4 ดุลพินิจในการเลือกใช้มาตรการประกาศควบคุมราคา หรือประกาศราคาแนะนำ

เนื่องจากการบังคับใช้มาตรการที่ผ่านมา แม้จะเป็นสินค้าเกษตรเช่นเดียวกัน แต่มาตรการที่นำมาบังคับใช้กลับแตกต่างกัน จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่าเหตุใดรัฐจึงปฏิบัติต่อสินค้าที่เข้ามา

กำกับดูแลแตกต่างกัน เช่น สินค้าเนื้อหมูมีการประกาศควบคุมราคาด้วยการกำหนดราคาขั้นสูง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ส่วนสินค้าไข่ไก่ใช้มาตรการประกาศราคาแนะนำด้วยการกำหนดราคาขั้นสูง ซึ่งเป็นการออกโดยมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่เป็นการบังคับใช้โดยอำนาจบริหาร ในเรื่องนี้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการได้ให้คำตอบว่า

“ในกรณีของสุกร สาเหตุที่ต้องใช้อำนาจกฎหมายในการแก้ปัญหา

1. ปัญหาเกิดขึ้นตั้งแต่ต้นปี 2554 ผลผลิตลดลงจากปกติมากส่งผลให้ราคาจำหน่ายเนื้อสุกรสูงขึ้น กระทบผู้บริโภค

2. ระยะแรกแก้ปัญหาโดย

- ขอความร่วมมือให้ผู้ผลิตรายใหญ่ ผู้ค้าส่งตรึงราคาสุกรมีชีวิตไว้
- กำหนดราคาแนะนำ เพื่อให้ราคาขายปลีกอยู่ในระดับที่เหมาะสม
- ขอความร่วมมือชะลอการส่งออก(ประเทศเพื่อนบ้านมีความต้องการมาก)
- จัดจำหน่ายปลีกเนื้อสุกรราคาต่ำกว่าตลาดทั่วประเทศ
- ช่วยเกษตรกรในการซื้อวัตถุดิบอาหารสัตว์เก็บสต็อก โดยให้กู้ยืมจากธนาคารรัฐและชดเชยดอกเบี้ยให้

3.การแก้ปัญหาตามข้อ 2 ยังไม่บรรลุผล

- จากการตรวจสอบพบพฤติกรรมการขาย ในราคาสูงเกินสมควร/กักตุน/ปฏิเสธการจำหน่าย
- ราคาขายยังสูงกว่าราคาแนะนำ
- การส่งออกยังมีอยู่มาก (ลักลอบ)ตามแนวชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน
- ฟาร์มปฏิเสธการจำหน่าย

4. จากข้อ 3 จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย

- กำหนดราคาจำหน่ายสูงสุด (ควบคุมราคาด้วยการกำหนดราคาขั้นสูง)
- ปิดป้ายแสดงราคาซื้อขายสุกรมี่ชีวิต
- กรณีของการส่งออก การขนย้ายสุกรมี่ชีวิต 10 ตัวขึ้นไปหรือการขนย้ายซากสุกรมี่ชีวิต 10 ตัวขึ้นไป ต้องขออนุญาตก่อน เพื่อให้สุกรมี่ชีวิตในประเทศมีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการ
- ให้แจ้งปริมาณที่มีอยู่ในครอบครองทั้งสุกรมี่ชีวิตและซาก

ได้มีการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวเป็นเวลา 6 เดือน ปัจจุบันได้ยกเลิกการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายกับสินค้าเนื้อสุกรมี่แล้ว

### ในกรณีของไข่ไก่

กรมการค้าภายในได้ดำเนินการเหมือนกรณีเนื้อสุกรมี่ตามข้อ 1 และ 2

3. ผู้ประกอบการทุกฝ่ายให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา ทำให้สถานการณ์ดีขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจกฎหมาย การใช้ราคาแนะนำเพียงพอในการใช้แก้ปัญหาได้

4. ผลผลิตไข่ไก่มีออกสู่ตลาดมาก ซึ่งเป็นผลจากการนำเข้าฟอ-แม่พันธุ์เสรี<sup>10</sup>

จะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลราคาของสินค้าและบริการของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 หรืออำนาจทางบริหาร เกิดจากความจำเป็นในบางสถานการณ์ที่ราคาและปริมาณของสินค้าและบริการอยู่ในภาวะที่ไม่ปกติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสำคัญ กล่าวคือ เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่อการอุปโภคและบริโภคได้ในราคาที่สมเหตุสมผล และมีปริมาณที่เพียงพอต่อการอุปโภคและบริโภค

และสาเหตุที่มีการบังคับใช้มาตรการที่แตกต่างกัน เกิดขึ้นจากความรุนแรงของสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญของการแทรกแซงด้วยมาตรการที่เข้มข้นคือ การขาดความร่วมมือจากผู้ประกอบการ (อาจเกิดจากการหวังกำไรเกินควร หรือไม่สามารถปฏิบัติได้เนื่องจากภาระต้นทุน ทำให้ไม่เกิดความร่วมมือ) และปัจจัยอีกประการที่เห็นได้ชัดเจนคือราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นมาก เพราะสินค้าเนื้อสุกรมี่จะมีราคาต่อหน่วยสูงกว่า ดังนั้นเมื่อเกิดความขาดแคลนอัตราการ

<sup>10</sup> ผุสดี กำปันทอง. รองอธิบดีกรมการค้าภายใน. สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2555.

เพิ่มขึ้นย่อมสูงกว่าราคาสินค้าไข่ไก่ และส่งผลต่อปัญหาความเดือดร้อนในภาวะค่าครองชีพของ ผู้บริโภคได้มากกว่า จึงนำไปสู่มาตรการควบคุมราคาจำหน่ายในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่า รัฐควรใช้มาตรการทางบริหารในการกำกับดูแล ราคาสินค้าและบริการ มากกว่าการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมราคา เพราะสินค้าเกษตร (ในชั้นปฐมภูมิ) ควบคุมได้ยากดังที่ได้กล่าวในหัวข้อก่อนหน้า และเพื่อให้เกิดการแทรกแซงการแข่งขัน ในตลาดน้อยที่สุด และราคาของสินค้าและบริการจะได้เป็นไปตามกลไกราคา ซึ่งผู้บริโภคจะได้รับ ผลประโยชน์สูงสุด แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการใช้มาตรการใดๆเพื่อแทรกแซงต้องมีความจำเป็นรีบด่วน และเป็นภาวะที่ราคาเกิดความผันผวนอย่างรุนแรง หรือมีปริมาณที่ขาดตลาดหรือล้นตลาดจนไม่สามารถ ควบคุมได้ หากว่าสถานการณ์ยังไม่รุนแรงถึงขั้นนั้น รัฐก็ยังมีเครื่องมืออื่นที่สามารถใช้แก้ปัญหาได้ เช่น การอุดหนุนราคาสินค้า การนำเข้า การประกันราคาสินค้า รวมถึงมาตรการประกาศราคาแนะนำ ในลักษณะของการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค เป็นต้น

#### 4.3 การพัฒนาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการกำกับดูแลราคาสินค้า

การที่รัฐเข้ามาดูแลเพื่อสร้างความเป็นธรรมนั้นเป็นเรื่องยาก เพราะผู้บริภคยอม ต้องการซื้อของดีราคาถูก ในขณะที่ผู้จำหน่ายต้องการขายได้ราคาแพงและจำนวนมาก ความเป็น ธรรมจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก การเข้ามาแทรกแซงจึงเป็นเรื่องที่รัฐต้องการเข้ามาปกป้องคุ้มครอง ฝ่ายใดมากกว่า การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงด้วยการกำหนดราคาแนะนำ ซึ่งส่งผลกระทบเป็นการควบคุม ราคากลายๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากราคาสินค้าไข่ไก่ที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลจากต้นทุนการผลิต ประกอบกับการทำงานของกลไกตลาด ทำให้เกิดการตั้งข้อสังเกตว่าผู้ประกอบการหรือเกษตรกรผู้ เลี้ยงไก่ไข่เป็นประชาชนต้องอยู่ในฐานะผู้บริโภคเช่นกัน ในสภาวะที่สินค้าต่างๆพากันปรับขึ้นราคา ด้วยเหตุที่ต้นทุนในการผลิตสินค้าต่างๆมีราคาสูงขึ้น แต่การให้จำหน่ายสินค้าไข่ไก่ในราคาถูก อาจ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ ดังนั้นการที่รัฐจะเข้ามากำกับดูแลไม่ว่าด้วยการออกมาตรการใดๆก็ ตาม สิ่งแรกที่สำคัญที่สุดคือความเข้าใจในตัวสินค้า สภาพการณ์ของตลาดสินค้าในทุกขณะ และเข้าใจ ลักษณะของการทำธุรกิจ

แม้บทบาทของหน่วยงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ จะเน้น การสอดส่องดูแลสินค้าและบริการเป็นหลัก ส่วนการแทรกแซงจะทำเมื่อมีความจำเป็นอื่นใดและ แทรกแซงให้น้อยที่สุด แต่ด้วยเหตุที่สินค้าที่กรมการค้าภายในเข้ามาดูแลมีเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็น เป็นสินค้าควบคุมในปี 2554 มี 57 รายการ และสินค้าสำคัญที่ติดตามดูแลมีมากถึง 205 รายการซึ่งมี

ระดับการดูแลที่แตกต่างกันออกไป\* ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมาก (กำหนดให้ไข่ไก่เป็นสินค้าที่ต้องติดตามดูแล โดยใช้มาตรการ Watch List) การที่เจ้าหน้าที่มีจำนวนจำกัด และความเข้าใจในสินค้านั้นๆเป็นเรื่องยาก เพราะผู้ที่เข้าใจในสินค้าดีที่สุดคือผู้ประกอบการในสินค้านั้น เมื่อรัฐเข้ามาดูแลสินค้าเป็นจำนวนมาก จึงทำให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน เห็นว่ารัฐควรลดจำนวนสินค้าที่จะเข้ามาดูแลให้น้อยลง เพื่อให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ในสินค้าที่มีความจำเป็นต้องเข้ามาดูแลอย่างแท้จริง

การเข้ามาสอดส่องดูแลราคาในสินค้าที่มีความจำเป็นต่อผู้บริโภค ย่อมเป็นเรื่องที่ดี และการที่รัฐคอยจับตาดูย่อมเป็นการปรามผู้ประกอบการในธุรกิจนั้นไปในตัว รัฐสามารถทำหน้าที่ในส่วนนี้ให้ดียิ่งขึ้นได้ โดยเน้นที่การสร้างเครือข่ายกับพาณิชย์จังหวัดที่ตั้งอยู่ในทุกจังหวัดของประเทศไทย สมาคม เกษตรกร ผู้ประกอบการและผู้บริโภค โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเป็นศูนย์กลาง เพื่อทำหน้าที่เป็นเครือข่ายข้อมูล โดยเน้นที่การมีระบบวิเคราะห์ที่ดี มีการรวบรวมและปรับปรุงข้อมูล โดยเริ่มต้นที่ต้นทุนในกระบวนการผลิตสินค้านั้นๆ เช่น ในสินค้าไข่ไก่ต้องมีข้อมูลย้อนหลังตั้งแต่เรื่องพ่อแม่พันธุ์ (ควรทำงานร่วมกับ Egg Board เพราะเป็นผู้ดูแลสินค้าไข่ไก่ทั้งระบบ) การมีระบบข้อมูลที่ดีจะสามารถตอบปัญหาได้ว่าสภาพตลาดของสินค้าในขณะนั้นเป็นอย่างไร ทำให้สามารถตอบโจทย์ในแต่ละสถานการณ์ได้ ไม่เกิดการแทรกแซงเพื่อยุบายประชานิยมหรือการแทรกแซงโดยการกำหนดมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ได้รับ

---

\* 1. Sensitive List (SL) เป็นสินค้าและบริการที่มีความอ่อนไหวเป็นพิเศษ ติดตามราคาและภาวะทั้งในประเทศและต่างประเทศเป็นประจำทุกวัน พร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่สำนักตรวจสอบและปฏิบัติการตรวจสอบราคาจำหน่ายเข้มงวดและต่อเนื่อง ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล และหากเกิดภาวะวิกฤตอาจกำหนดมาตรการเพิ่มเติม ดังนี้

- (1) กำหนดรายการสินค้าและบริการควบคุมเพิ่มเติม
- (2) ควบคุมราคาจำหน่ายอย่างเข้มงวด
- (3) กำหนดให้มีการปันส่วนสินค้า
- (4) จัดหาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ และจัดระบบการจำหน่าย ให้มีสินค้าเพียงพอกับความต้องการ

2. Priority Watch List (PWL) เป็นสินค้าที่ติดตาม ภาวะและสถานการณ์อย่างใกล้ชิดเป็นพิเศษสัปดาห์ละ 2 ครั้ง โดยให้เจ้าหน้าที่สำนักตรวจสอบและปฏิบัติการ ตรวจสอบราคาจำหน่ายและหากเกิดภาวะวิกฤตอาจกำหนดมาตรการเพิ่มเติม ดังนี้

- (1) เชื่อมโยงให้ผู้จำหน่ายปลีกรับสินค้าโดยตรงจากผู้ผลิต/ผู้จำหน่าย
- (2) จัดระบบการผลิตและจำหน่ายสินค้า รวมถึงสินค้าที่เป็นปัจจัยการผลิต
- (3) ป้องกันมิให้เกิดการกักตุนสินค้า

3. Watch List (WL) ในภาวะปกติ ได้กำหนดมาตรการในการกำกับดูแล ดังนี้

- (1) ติดตามภาวะราคาและสถานการณ์สินค้าและบริการเป็นประจำทุกปีฯ รวมทั้งตรวจสอบและกำกับดูแลมิให้มีการฉวยโอกาสเอาเปรียบผู้บริโภค โดยสำนักตรวจสอบและปฏิบัติการ
- (2) เปิดสายด่วน 1569 ตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค

เมื่อภาครัฐมีความเข้าใจสภาพตลาดของสินค้านั้นๆ และมีข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน จะทำให้การใช้ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางกฎหมาย/มาตรการทางบริหารแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด หากว่าสินค้าขาดแคลนเนื่องจากโรคระบาดในสัตว์ส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิต การให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค เพื่อให้เข้าใจสถานการณ์ และการที่ไข่ไก่เป็นสินค้าที่ขาดได้ เนื่องจากยังมีโปรตีนชนิดอื่นทดแทน การแนะนำให้ผู้บริโภคลดการบริโภคสินค้าชนิดนี้ลงและหันไปบริโภคสินค้าอื่นทดแทนในช่วงเวลาดังกล่าว ก็จะเป็นทางเลือกหนึ่งที่ทำให้ราคาต่ำลง และสินค้าจะค่อยๆกลับเข้าสู่ภาวะปกติ เมื่อผู้บริโภคเข้าใจสถานการณ์ก็จะไม่เกิดการร้องเรียน หรือสร้างแรงกดดันต่อภาครัฐ จนทำให้เกิดการแก้ปัญหาเพื่อสนองนโยบายประชานิยมขึ้น หรือในสถานการณ์ที่เกิดวิกฤตอุทกภัยที่ผ่านมา ราคาสินค้าเพิ่มสูงมากปัจจัยแรกคือการกักตุนของผู้บริโภค และเส้นทางคมนาคมถูกตัดขาด ทำให้สินค้าไปไม่ถึงมือผู้บริโภคในบางพื้นที่ แต่ปริมาณสินค้ามิได้ขาดแคลนแต่อย่างใด หากรัฐเข้าใจหรือแก้ไขสถานการณ์ตรงจุด เช่น ช่วยเป็นสื่อกลางในการกระจายสินค้า รัฐก็ไม่จำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงทางด้านปริมาณ ด้วยการนำเข้าจากต่างประเทศ และปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดราคาสินค้าต่อไป (แม้ว่าสุดท้ายแล้วจะไม่มี การนำเข้ามาจริง ด้วยเพราะการโต้แย้งจากทั้งภาคผู้ประกอบการที่แสดงให้เห็นว่าสินค้ามิได้ขาดแคลน และการท้วงติงจากกรมปศุสัตว์ในเรื่องของการควบคุมโรคระบาด แต่การไม่เห็นด้วยกับแผนการนำเข้าของรัฐบาล ทำให้เกิดการประกาศว่าจะปลดผู้ที่เข้ามาท้วงติงออกจากตำแหน่ง ทำให้เห็นบทบาทการแทรกแซงทางเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งการแทรกแซงทางการเมืองถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน หรือการกำหนดนโยบายของกรมการค้าภายในเพื่อแก้ปัญหาต่างๆในปัจจุบัน) ซึ่งการกำหนดนโยบายนำเข้าแม้จะสามารถแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว แต่ก็อาจเป็นการทำลายผู้ประกอบการได้เช่นกัน ทั้งนี้เพราะการนำเข้าย่อมส่งผลกระทบต่อผลกำไรและความอยู่รอดในธุรกิจของผู้ประกอบการ ไม่ว่าสินค้าในประเทศจะเกิดการขาดแคลนจริงหรือไม่ก็ตาม

โดยผู้วิจัยเห็นว่ารัฐควรทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแล และแจ้งข้อมูลแก่ผู้บริโภคให้เข้าใจสถานการณ์อย่างแท้จริง เพราะปัญหาที่เกิดในขณะนี้คือการสื่อสารที่หลากหลายช่องทาง การให้ข้อมูลบนพื้นฐานที่ไม่มีความเข้าใจอย่างแท้จริงจากสื่อหรือบุคคลต่างๆ หรือแม้แต่รัฐเองที่อาจจะยังไม่เข้าใจสภาวะในสินค้านั้นอย่างถ่องแท้ ทำให้ผู้บริโภคเกิดความตื่นตระหนกและไม่เข้าใจสถานการณ์ จึงเกิดการเรียกร้องและกดดันให้รัฐเข้ามาดูแล ด้วยเข้าใจว่าถูกเอารัดเอาเปรียบจากการค้ากำไรเกินควร หรือแม้แต่การกดดันจากรัฐบาลเพื่อตอบสนองนโยบายประชานิยม ดังนั้นการจะบังคับใช้มาตรการใดๆจะต้องเข้าใจสภาวะการณ์ของสินค้านั้นอย่างแท้จริง เพราะการแทรกแซงด้วยมาตรการที่มีผลกระทบต่อการแข่งขัน ย่อมเป็นการบิดเบือนและทำลายระบบกลไกตลาด ซึ่งผลกระทบสุดท้ายย่อมสะท้อนกลับไปยังผู้บริโภคในที่สุด

อีกทั้งสินค้าไข่ไก่เป็นสินค้าที่ให้ผลผลิตทุกวัน และมีปริมาณการเข้าสู่ตลาดเป็นจำนวนมาก การเข้ามาควบคุมจัดการจึงทำได้ยาก ยิ่งไข่ไก่จัดได้ว่าเป็นสินค้าที่ใกล้เคียงกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์มาก เนื่องด้วยเป็นสินค้าที่มีผู้ผลิตจำนวนมาก ลักษณะสินค้าในตลาดมีลักษณะเหมือนกันทุกประการ ผู้บริโภคไม่รังเกียจที่จะซื้อสินค้าจากผู้ผลิตคนใดคนหนึ่ง ดังนั้นอำนาจการกำหนดราคาจึงแทบไม่มีเลย ต้องกำหนดราคาสินค้าตามราคาตลาด หากกำหนดสูงกว่าราคาตลาดย่อมเป็นราคาที่สูงกว่าผู้ผลิตรายอื่น ก็จะขายสินค้าไม่ได้ ราคาของสินค้าในตลาดลักษณะนี้จะต่ำกว่าตลาดแบบอื่นๆ โดยกำไรที่เกินปกติจะหมดไปในระยะยาว และคงเหลือเพียงกำไรตามปกติ ดังนั้นการปล่อยให้ราคาสินค้าไข่ไก่เป็นไปตามกลไกตลาดจึงเป็นสิ่งที่ดีที่สุด

รัฐจึงควรปล่อยให้ราคาสินค้าไข่ไก่เป็นไปตามกลไกตลาด โดยไม่เข้ามาควบคุมราคาหรือประกาศราคาแนะนำในลักษณะที่มีบทบังคับกัลยาๆ เพื่อบีบผู้ประกอบการให้จำหน่ายในราคาแนะนำ แต่ควรเข้ามามีบทบาทในฐานะเป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน เป็นสื่อกลางในการให้ข้อมูลที่ถูกต้อง ดำเนินการวิจัยในเรื่องที่จำเป็นต่างๆ และดูแลในเรื่องคุณภาพ ความปลอดภัย สุขอนามัย ซึ่งประเทศไทยก็มีองค์กรที่พร้อมดูแลเรื่องเหล่านี้อยู่แล้ว

อีกทั้ง ปัจจุบันประเทศไทยได้มีกฎหมายแข่งขันทางการค้า เพื่อเข้ามาดูแลตลาดของสินค้าและบริการให้เกิดการแข่งขัน โดยพยายามรักษาระบบและการแข่งขันในตลาดให้ปราศจากการแทรกแซงและการผูกขาดเบียดเบียนจากเอกชน รวมไปถึงคุ้มครองมิให้ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพเหนือกว่าเอาเปรียบผู้ประกอบการรายอื่น และเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในขณะเดียวกัน เพราะในการผลิตสินค้าหรือให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคนั้น ราคาของสินค้าและบริการจะเป็นไปตามกลไกของตลาด ซึ่งเกิดจากอุปสงค์และอุปทานในตลาดประกอบกัน นอกจากนี้ลักษณะของกฎหมายแข่งขันทางการค้าที่กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตอย่างสมบูรณ์ ยังส่งผลให้ผู้บริโภคมีโอกาสเลือกซื้อสินค้าและบริการที่มีประสิทธิภาพจากผู้ผลิต ราคาสินค้าและบริการก็ต่ำลง เนื่องจากต้นทุนการผลิตที่ลดลง เพราะฉะนั้นเป้าหมายหนึ่งของกฎหมายแข่งขันทางการค้าก็คือ การคุ้มครองการแข่งขันในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศไทยกฎหมายแข่งขันทางการค้ายังไม่มีฉบับใช้มากนัก และต้องอาศัยระยะเวลาเพื่อพัฒนาหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้อีกมาก

เมื่อกฎหมายแข่งขันทางการค้ายังไม่มีฉบับนำมาใช้บังคับมากนัก ทำให้รัฐอาจต้องเข้ามากำกับดูแลเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ด้วยอาศัยมาตรการด้านราคาสำหรับสินค้าบางชนิด หรือในบางสถานการณ์ เพียงแต่ต้องลดบทบาทการแทรกแซงให้น้อยลง ควรกำหนดหลักเกณฑ์หรือขอบเขตการบังคับใช้ให้ชัดเจนและแคบลงเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้ประกอบการ และสนับสนุนให้เกิดการ



แข่งขันมากขึ้น เพราะในเบื้องต้นแรกเหตุผลและความจำเป็นในการบัญญัติใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมราคานั้น เป็นผลเนื่องมาจากสถานการณ์คับขันในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้เกิดการขาดแคลนของสินค้าอุปโภคและบริโภค ผู้ค้าส่วนมากได้ถือโอกาสขึ้นราคาสินค้าเพื่อแสวงหากำไรเกินควรสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไปเป็นอย่างมาก ด้วยประสงค์ที่จะควบคุมและป้องกันราคาสินค้าเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค มิให้ถูกพ่อค้าเอาไรต์เอาเปรียบในช่วงที่เกิดวิกฤตไปทุกหย่อมหญ้า จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมราคามันฉบับแรกออกมา เมื่อสิ้นภาวะวิกฤตดังกล่าวแล้ว กฎหมายควบคุมราคาก็สมควรที่จะสิ้นผลบังคับไป แต่ด้วยความจำเป็นเนื่องจากการแข่งขันในตลาดของประเทศไทยยังมีไม่มากนัก และประเทศไทยยังเป็นประเทศกำลังพัฒนา ผู้บริโภคในประเทศยังมีความเลื่อมล้ำทางชนชั้นและขาดอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจอยู่มาก ทำให้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมราคาได้มีการปรับปรุงและถูกนำมาบังคับใช้เรื่อยมา

แม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ถือว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นของปัจเจกชน เป็นรากฐานและเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงควรเป็นผู้รักษากฎระเบียบเอาไว้โดยไม่เข้าไปแทรกแซงกิจกรรมต่างๆ ในหน่วยเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนี้เห็นว่าการแข่งขันจะเป็นกลไกที่ทำให้ผู้ผลิตสินค้าและบริการ ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยหน่วยเศรษฐกิจจะมีเสรีภาพในการเลือกที่จะลงทุนในกิจการหรือเลือกผลิตสินค้าและบริการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวสูงสุด ดังนั้นรัฐจึงไม่ควรเข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสังคม เพราะจะทำให้การตัดสินใจของหน่วยเศรษฐกิจเบี่ยงเบนไปและจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตและการบริโภคอย่างไม่มีประสิทธิภาพสูงสุด

อย่างไรก็ตามกลไกของตลาดโดยลำพัง ย่อมไม่สามารถทำหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่พึงประสงค์ทั้งหมดได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ยังมีความจำเป็นสำหรับประเทศไทย โดยต้องใช้กฎหมายดังกล่าวคู่ขนานไปกับการใช้พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เพื่อใช้อุดช่องว่างของกฎหมายแข่งขันทางการค้า และเพื่อแก้ปัญหาในบางสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงที โดยเหตุผลสำคัญที่รัฐยังควรเข้าไปมีบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้แก่

1. หลักการของกลไกตลาดที่จะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพนั้น ต้องตั้งอยู่บนสมมุติฐานของตลาดผลผลิต และตลาดปัจจัยการผลิตที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ ซึ่งหมายความว่าต้องไม่มีสิ่งกีดขวางการเข้าออกตลาดโดยอิสระของผู้ผลิตและผู้บริโภค และผู้ผลิตกับผู้บริโภคจะมีข่าวสารเกี่ยวกับตลาดอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกฎ ระเบียบ และมาตรการ

ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อให้เงื่อนไขนั้นเป็นไปได้ เช่น มาตรการกำหนดให้แสดงราคาจำหน่ายปลีกสินค้าหรือบริการ เป็นต้น

2. เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ลักษณะของสินค้าและบริการบางประเภทไม่สามารถที่จะแข่งขันได้ภายใต้กลไกตลาด หรือการแข่งขันยังเกิดขึ้นได้น้อย ทำให้ตลาดล้มเหลวหรือทำงานได้ไม่ดีนัก จึงจำเป็นต้องอาศัยกลไกการแทรกแซงของรัฐ เช่น สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะผูกขาดหรือมีผู้แข่งขันน้อยราย และมีความจำเป็นต่อผู้บริโภค เช่น น้ำมัน ปูนซีเมนต์ ยา รักษาโรค บริการสัญญาณโทรศัพท์ เป็นต้น กฎหมายนี้จึงยังมีความจำเป็นที่ต้องเข้ามาดูแลเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด

3. ควรมีกรอบการบังคับใช้กฎหมาย ว่าในสถานการณ์ใดเหมาะสมที่รัฐจะนำพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับ เพื่อควบคุมราคาสินค้า อาทิ

- ในสภาวะสงคราม/ข้าวยากหมากแพงไปทุกหย่อมหญ้า มีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซง เนื่องด้วยราคาสินค้าถูกผูกขาดหรือมีการฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้า ทำให้ประชาชนเดือดร้อนไปทุกหนแห่ง เกิดการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคอย่างมาก ก็เป็นเหตุผลที่สมควรและเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงโดยเร็ว และเป็นวิธีการที่ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมสถานการณ์เงินเฟ้อในขณะเดียวกันด้วย

- ในภาวะที่เกิดความล้มเหลวของตลาด มือที่มองไม่เห็นไม่สามารถทำงานตลาดไม่สามารถดำเนินไปตามกลไก เนื่องจากการมีปริมาณทรัพยากรที่เข้าไปสู่การซื้อขายแลกเปลี่ยนมากเกินไปหรือน้อยเกินไป หรือสถานการณ์ที่ตลาดไม่อาจนำมาซึ่งความต้องการของผู้บริโภคได้ ทำให้ราคาไม่สามารถใช้เป็นสัญญาณที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากรสำหรับผู้บริโภคและผู้ผลิต เช่น จากปัจจัยภายนอกในเรื่องของการแข่งขัน ทำให้โครงสร้างตลาดเบี่ยงเบนไปจากตลาดแข่งขันโดยสมบูรณ์ สาเหตุมาจากการแทรกแซงกลไกราคาจากผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด การผูกขาดทางการค้า หรือการร่วมกันกำหนดราคา เพื่อให้ปริมาณผลผลิตมีน้อยและมีราคาแพง หรือการทำงานของตลาดไม่สามารถสะท้อนต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่แท้จริงของทรัพยากร เป็นต้น ในภาวะเช่นนี้ย่อมมีความเหมาะสมที่จะใช้กลไกของรัฐเข้ามาแทรกแซงกลไกราคา โดยอาจเลือกใช้วิธีการควบคุมราคาเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

- หรือเป็นกฎหมายที่เข้ามาเสริมบทบาทการทำงาน ของกฎหมายแข่งขันทางการค้า เช่น ในกรณีที่มีการกำหนดราคาสินค้าสูงกว่าราคาตลาด แม้ไม่ได้เกิดจากการร่วมกันกำหนดราคา หรือใช้อำนาจเหนือตลาดก็ตาม จึงไม่เป็นความผิดตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า รัฐ

สามารถใช้กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือ ในการทำให้ราคาตลาดที่ผิดเพี้ยนไปกลับมาใกล้เคียงกับราคาดุลยภาพอีกครั้ง

- ในสถานะที่เศรษฐกิจตกต่ำมาก อาจใช้เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าทางเศรษฐกิจเพราะการปล่อยให้มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงอาจเป็นการทำลายธุรกิจได้

อย่างไรก็ตาม ความล้มเหลวหรือข้อจำกัดของระบบตลาดในประเด็นข้างต้น ก็มีได้หมายความว่า การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงด้วยการกำหนดราคาสินค้า จะมีประสิทธิภาพมากพอที่จะขจัดปัญหาเหล่านั้นออกไปได้ ทั้งนี้มาตรการที่จะนำมาใช้บังคับต้องขึ้นอยู่กับความเหมาะสม ตลอดจนประสิทธิภาพของมาตรการและการดำเนินงานของรัฐเป็นสำคัญ

ดังนั้นในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป รัฐจึงไม่ควรเข้าไปแทรกแซงไม่ว่าโดยการขึ้นราคา หรือการควบคุมโดยตรงต่อการผลิต/ราคาจำหน่ายของผู้ประกอบธุรกิจ บทบาทของรัฐจึงควรเป็นเพียงการออกกฎ ระเบียบ เพื่อดูแลให้เงื่อนไขของการแข่งขันสมบูรณ์ของตลาดเป็นไปได้มากที่สุด

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เป็นระบบที่เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบธุรกิจมากที่สุด ทุกคนมีสิทธิเลือกประกอบธุรกิจที่ตนเห็นว่าสามารถสร้างผลกำไรให้ตนได้สูงสุด ปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่เป็นของเอกชน กิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การผลิต การแลกเปลี่ยน ในระบบเศรษฐกิจดำเนินไปภายใต้การตัดสินใจของบริโภค โดยผ่านกลไกราคา (price mechanism) ไม่มีรัฐหรือบุคคลใดบงการการผลิตหรือการแลกเปลี่ยนสิ่งที่ผลิตได้ในระบบเศรษฐกิจ

โดยกลไกราคาจะทำหน้าที่เป็นตัวควบคุมให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปโดยถูกต้อง โดยจะเป็นตัวกำหนดว่าควรผลิตสินค้าอะไร อย่างไร และเพื่อใคร นอกจากนี้กลไกราคายังช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เช่น ถ้าหากสินค้าชนิดหนึ่งเกิดภาวะสินค้าล้นตลาด ผู้ขายจำต้องลดราคาทำให้ขาดทุน ผู้ผลิตบางรายอาจต้องลดปริมาณการผลิตหรือเลิกการผลิต ทำให้ทรัพยากรที่เคยใช้สามารถนำไปจัดสรรเพื่อผลิตสินค้าอื่นที่ยังมีความต้องการมาก หรือใช้ผลิตสินค้าโดยผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพดีกว่า ทำให้ระบบเศรษฐกิจดีขึ้น และทำให้สินค้าออกสู่ตลาดน้อยลงจนอยู่ในจุดที่พอดีกับความต้องการของตลาด ผู้ขายสินค้าไม่จำเป็นต้องขายสินค้าในราคาขาดทุนอีกต่อไป ในทางตรงกันข้ามหากเมื่อใดสินค้ามีปริมาณไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด กลไกราคาจะทำงาน โดยราคาของสินค้าจะเพิ่มสูงขึ้น ทำให้มีการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น เนื่องจากสินค้ามีราคาสูงจึงให้เกิดการผลิต ในที่สุดเมื่อมีการผลิตเพิ่มขึ้นก็จะสามารถจัดความขาดแคลนนั่นไปได้

และสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ต้องอยู่ในสภาวะที่มีการแข่งขัน (competition) เพราะถ้าเมื่อใดเกิดมีผู้ผลิตรายใดหรือกลุ่มใดคิดจะผูกขาด หรือร่วมกันขึ้นราคาสินค้าเพื่อหวังกำไรเกินปกติ ผู้ผลิตรายใหม่ก็จะเข้ามาตั้งกิจการเพื่อผลิตแข่งขัน เพราะเห็นว่าสินค้านั้นจำหน่ายได้ราคาดี ผลที่สุดเมื่อจำนวนผู้ผลิตของสินค้านั้นมีมากขึ้น ปริมาณสินค้าจึงมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการแข่งกันเพื่อขายสินค้า ผู้ผลิตรายใดขายสินค้าในราคาที่ถูกว่าย่อมจะขายได้มากกว่า กลไกราคาจึงเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม และเห็นว่าพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการควบคุมราคาเป็นสิ่งที่ไม่สมควรจะให้เกิดขึ้น เพราะเป็นการกระทำที่อาจทำลายระบบเศรษฐกิจได้

ดังนั้นกลไกราคาภายใต้ระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน จะทำให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสูงสุด เพราะจะทำให้สามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ ไปยังบุคคลที่มีความต้องการใช้สินค้านั้นอย่างแท้จริง ผู้ผลิตไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าให้สูงกว่าตลาดได้ ผู้บริโภคจึงได้รับการ

คุ้มครองจากการเอาไรต์เอาเปรียบของผู้ผลิต และเมื่อผู้ผลิตไม่สามารถขายสินค้าให้สูงกว่าราคาตลาดได้ ผู้ผลิตจึงต้องแสวงหาวิธีการอื่นเพื่อทำให้ผู้ผลิตได้กำไรมากกว่าผู้ผลิตรายอื่น กล่าวคือ ผู้ผลิตต้องพยายามลดต้นทุนการผลิตลง ซึ่งทำได้โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น ส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตของสินค้านั้นเพิ่มมากขึ้น

โดยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ เห็นว่ารัฐไม่ควรแทรกแซงกลไกตลาด แต่อย่างไรก็ตาม ระบบเศรษฐกิจแบบเสรียังมีข้อบกพร่องบางประการ เพราะในบางครั้งการปล่อยให้ประกอบการค้าโดยเสรีอย่างเต็มที่ กลับก่อให้เกิดความล้มเหลวของตลาด (market failure) ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ยอมรับว่า รัฐควรเข้ามาแทรกแซงเพื่อแก้ไขความล้มเหลวเหล่านั้น เพราะกลไกตลาดไม่อาจแก้ไขได้ หากปล่อยให้เนิ่นนานไปรังแต่จะไม่เป็นผลดีแก่ผู้บริโภคหรือสังคมโดยรวม ความล้มเหลวในตลาดที่ทำให้รัฐมีความจำเป็นที่ต้องคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่

1. ความไม่สมบูรณ์ของตลาด (market imperfection)
2. สินค้าสาธารณะ (public goods)
3. เมื่อเกิดผลกระทบภายนอก (externality)
4. ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร (asymmetric information)

ปัญหาที่สำคัญที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย เพื่อแทรกแซงเสรีภาพในการประกอบธุรกิจของเอกชน คือเรื่องความไม่สมบูรณ์ของตลาด ซึ่งทำให้ไม่สามารถถ่ายทอดความต้องการของผู้บริโภคไปสู่ผู้ผลิตได้อย่างสมบูรณ์ และ/หรือผู้ผลิตไม่สามารถสนองต่อความต้องการของบริโภคได้อย่างถูกต้อง อาจเกิดขึ้นจากการผูกขาดในตลาด การร่วมกันกำหนดราคาสินค้า การใช้อำนาจเหนือตลาด อันนำไปสู่การค้ำกำไรเกินควร หรือการขัดขวางการเข้าสู่ตลาด ทำให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงด้วยวิธีการที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เพื่อให้สินค้ามีราคาที่เป็นธรรมและมีปริมาณเพียงพอแก่ผู้บริโภค

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประเทศส่วนใหญ่จึงใช้มาตรการเข้ามาแทรกแซงธุรกิจของเอกชน เพื่อควบคุมและให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค รวมทั้งผู้ประกอบการรายย่อย มิให้ต้องตกอยู่ในสภาวะจำยอมให้ผู้ประกอบการรายใหญ่แสวงหาและกอบโกยผลประโยชน์ที่มีขอบได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแนวทางที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาและได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย คือการป้องกันการผูกขาด โดยประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรปได้มีการประกาศใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด/กฎหมายแข่งขันทางการค้ามาอย่างยาวนาน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้ทันต่อ

เหตุการณ์เรื่อยมาจนปัจจุบัน ส่วนประเทศอื่น ๆ นั้นการป้องกันการผูกขาดทางการค้าได้เริ่มต้นอย่างจริงจังในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องมาจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้ประเทศทั้งหลายเริ่มตระหนักถึงภัยอันตรายที่จะเกิดจากการผูกขาดทางการค้า

สำหรับประเทศไทยภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลเริ่มเล็งเห็นผลเสียของการปล่อยให้มีการแข่งขันอย่างเสรี จึงเริ่มนำแนวคิดที่จะเข้ามาแทรกแซงและควบคุมระบบการค้าแบบผูกขาดที่ส่งผลให้เกิดการค้ากำไรเกินควรเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ โดยเริ่มแรกได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 และแก้ไขในปี 2517 โดยมุ่งเน้นในการควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในภาวะที่เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น มิได้มุ่งหมายที่จะคุ้มครองในแง่ของการค้าแบบผูกขาดโดยตรง อย่างไรก็ตามผู้บริโภคก็ยังได้รับความคุ้มครองโดยอ้อม กล่าวคือถ้าสินค้าที่ถูกควบคุมนั้นมีการผูกขาดโดยผู้ผลิตหรือผู้จำหน่าย ซึ่งเป็นการควบคุมที่ปลายเหตุ ต่อมาได้ตรากฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 โดยได้เพิ่มบทบัญญัติในส่วนของป้องกันการผูกขาดโดยตรงขึ้นมา และต่อมาได้แยกเป็นกฎหมายสองฉบับดังเช่นในปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ที่เน้นในการรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคและป้องกันมิให้ราคาสินค้าหรือค่าบริการต่างๆสูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควร และพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ที่เน้นเพื่อควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจในด้านการรวมตัวกันหรือใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อกำหนดราคาสินค้าและค่าบริการต่างๆ

แม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะมีกฎหมายแข่งขันทางการค้า อันมีมาตรการป้องกันการผูกขาด เพื่อคอยควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม อันนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและผู้บริโภค ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่คุ้มครองผู้บริโภคได้ดีที่สุดทางหนึ่ง แต่กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการก็ยังคงมีบทบาทบังคับใช้อยู่ และได้รับความนิยมมากกว่ากฎหมายแข่งขันทางการค้าเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุเพราะประเทศไทยคุ้นเคยกับวิธีการนี้ และมักนำมาใช้เมื่อเกิดการเรียกร้องให้รัฐเข้ามาดูแล เมื่อราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น

ส่วนในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป แม้จะเคยนำมาตราการควบคุมราคามาใช้บังคับ แต่ผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้มาตรการ ทำให้ปัจจุบันแทบไม่มีการแทรกแซงในลักษณะของการควบคุมราคาซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เพราะเชื่อในระบบของการป้องกันการผูกขาดมากกว่าการแทรกแซงราคา โดยกฎหมายป้องกันการผูกขาด/แข่งขันทางการค้านี้มีที่มาจากแนวความคิดที่เชื่อในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ที่เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ รัฐจะทำหน้าที่คุ้มครองตลาดให้พ้นจากพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาในกระบวนการแข่งขันทางการค้า ด้วย

ต้องการที่จะก่อให้เกิดการแข่งขันที่สมบูรณ์ เพราะเหตุว่าการแข่งขันทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรได้ดีที่สุด ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ถ้าใครคือผลตอบแทนแก่ผู้ผลิตที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ดีที่สุด และผลท้ายที่สุดคือผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อสินค้าได้ในราคาที่ต่ำ และเปิดโอกาสให้แก่ผู้บริโภคที่จะสามารถเลือกซื้อสินค้าได้ทั้งรูปแบบและคุณภาพตามความเป็นจริง ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการและผู้บริโภคไปในขณะเดียวกัน ซึ่งเป็นมาตรการที่นานาอารยประเทศให้การยอมรับและพิสูจน์ให้เห็นว่าส่งผลในเชิงบวกทั้งต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภค

### สินค้าไขไก่กับการกำกับดูแลด้านราคาของรัฐ

สินค้าไขไก่ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีตลาดสินค้าไขไก่ขนาดใหญ่ และมีปริมาณผลผลิตไขไก่ของโลกรวมกันมากถึง 22% และมีระบบเศรษฐกิจแบบกลไกตลาดที่มีความก้าวหน้ามาก การผลิตและการจำหน่ายสินค้าไขไก่เป็นไปโดยเสรี เพราะเชื่อว่ากลไกตลาดนอกจากจะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเชื่อว่ากลไกตลาดเป็นวิธีการในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ดีที่สุดในที่สุด

ดังนั้นในสภาวะปกติ กลไกตลาดของสินค้าไขไก่จึงทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยรัฐจะไม่เข้ามาแทรกแซงและปล่อยให้กลไกราคาเป็นตัวกำหนดราคาสินค้า หากเกิดภาวะที่ตลาดสินค้าไขไก่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ เนื่องจากความล้มเหลวของตลาด (market failure) ประเทศเหล่านี้จะมุ่งแก้ไขสภาวะดังกล่าวด้วยการใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าหรือกฎหมายป้องกันการผูกขาด และเมื่อประเทศเหล่านี้มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี หลักเกณฑ์ในกฎหมายแข่งขันทางการค้า หรือกฎหมายป้องกันการผูกขาดนี้จึงเกิดขึ้นจากแนวความคิดของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งสนับสนุนให้มีการแข่งขัน เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากการจัดสรรทรัพยากรให้ตรงกับความต้องการของผู้บริโภค และทำให้ผู้ผลิตสามารถผลิตสินค้าและบริการได้ในต้นทุนต่ำที่สุด นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจะเป็นกลไกสำคัญในการคัดเลือกหน่วยธุรกิจที่มีประสิทธิภาพให้สามารถอยู่รอดได้ในสังคม และเป็นวิธีการในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

และการช่วยเหลือผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่ใช้การควบคุมราคาหรือมาตรการที่มีผลเป็นการแทรกแซงราคา เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถซื้อสินค้าไขไก่ได้ในราคาถูก แต่จะใช้นโยบายทางการบริหารของรัฐบาลโดยการจัดตั้งโครงการแสดมปีอาหาร และธนาคารอาหารเข้ามาช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงสินค้าได้ และใช้มาตรการ

ทางภาษีกล่าวคือสินค้าไข่ไก่ได้รับยกเว้นภาษีการจำหน่าย เพราะเป็นสินค้าจำเป็น ทำให้ผู้บริโภคในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถซื้อสินค้าไข่ไก่ได้ในราคาถูก

ส่วนสหภาพยุโรป แม้ในอดีตจะไม่ใช้มาตรการควบคุมราคาเพื่อกำหนดราคาสินค้าปลายทางให้ถูกลง แต่ก็มีมาตรการแทรกแซงราคาสินค้าให้มีราคาต่ำ ด้วยต้องการยกระดับรายได้ของเกษตรกรทำให้ผู้บริโภคอาจต้องซื้อสินค้าในราคาที่สูง แต่ในปัจจุบันสหภาพยุโรปมุ่งเน้นการเปิดตลาดเสรีสำหรับสินค้าเกษตร โดยยกเลิกระบบการแทรกแซงราคา มาใช้ระบบตรวจสอบการกำหนดราคาผลิตภัณฑ์จากสินค้าเกษตร ซึ่งสินค้าไข่ไก่เป็นหนึ่งในสินค้าที่รัฐเข้ามากำกับดูแลด้วย โดยการรวบรวมข้อมูลการเพิ่มของราคาสินค้าในแต่ละชั้นการผลิต ซึ่งจะทำให้ผู้ผลิตสินค้าเกษตรยังคงต้องมีการตอบสนองต่อความต้องการในตลาด เพื่อให้การผลิตสินค้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ภาครัฐยังคงคอยตรวจสอบกิจกรรมของผู้ผลิตในแต่ละชั้นการผลิต เพื่อดูแลให้การแข่งขันในตลาดเป็นไปอย่างเสรี อันจะนำไปสู่การกำหนดราคาสินค้าปลายทางอย่างเป็นธรรมต่อผู้บริโภค

สินค้าไข่ไก่ในประเทศไทย มีปริมาณผลผลิตไข่ไก่ของโลกแค่เพียง 1% และสินค้าที่ผลิตได้ 99% ใช้สำหรับบริโภคในประเทศ มีเพียง 1% สำหรับการส่งออก ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่กลไกตลาดอาจยังไม่ก้าวหน้ามากนัก หากเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป แม้สินค้าไข่ไก่ในประเทศไทยจะไม่พบการผูกขาด และราคาสินค้าเปลี่ยนแปลงไปตามกลไกราคา แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือผู้บริโภคมีจำนวนมากกว่าฝ่ายผู้ผลิตหรือผู้จำหน่าย แต่ไม่มีอำนาจต่อรองราคา และไม่ทราบต้นทุนการผลิต ทำให้ราคาจำหน่ายปลีกในแต่ละที่มีความแตกต่างกัน อีกทั้งเมื่อสินค้าไข่ไก่มีราคาแพง มักจะเกิดการเรียกร้องให้รัฐเข้ามาดูแล และรัฐเองก็ให้ความสำคัญกับสินค้าชนิดนี้เป็นอย่างมาก ด้วยเป็นสินค้าที่มักถูกหยิบยกมาเป็นดัชนีชี้วัดความสามารถในการทำงานของรัฐบาล การดูแลสินค้าเกษตรประเภทนี้จึงมีความแตกต่างจากสินค้าเกษตรประเภทอื่นๆ เช่น ข้าวสาร ยางพารา มันสำปะหลัง เป็นต้น ที่มักใช้นโยบายเพื่อเข้ามาแทรกแซงราคาเพื่อให้สินค้ามีราคาสูงขึ้น

ปัจจุบันกรมการค้าภายในซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลราคาสินค้า โดยอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลราคา ปริมาณ และความเป็นธรรมในการซื้อขายสินค้าและบริการ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคไม่ให้ถูกเอาเปรียบเปรียบด้านราคาและค่าบริการ พร้อมทั้งให้มีสินค้าเพียงพอแก่การบริโภค ในส่วนของการแทรกแซงราคาสินค้านั้น สามารถจำแนกได้เป็นสองประเภทคือมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางบริหาร

1. มาตรการทางกฎหมาย เช่น การประกาศราคาควบคุม การให้ปิดป้ายแสดงราคาจำหน่ายปลีก เป็นต้น



2. มาตรการทางบริหาร เช่น การประกาศราคาแนะนำ หรือการขอความร่วมมือผู้จำหน่ายให้แจ้งก่อนตั้งหรือปรับราคาสินค้าควบคุมบางชนิด เป็นต้น แม้มีใช้มาตรการทางกฎหมายแต่ก็เป็นมาตรการที่ช่วยกรมการค้าภายในในการกำกับดูแลราคาสินค้า

ในปีพ.ศ. 2554 มีสินค้าและบริการควบคุม 57 รายการ โดยมีการบังคับใช้มาตรการต่างกันไป ซึ่งในปีดังกล่าวได้มีการประกาศราคาควบคุมด้วยการกำหนดราคาจำหน่ายสูงสุด สองรายการคือ น้ำตาลทราย และเนื้อสุกร(บังคับใช้ราคาควบคุมแค่เพียง 6 เดือน ปัจจุบันสิ้นผลบังคับแล้ว) จากการที่มีการใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมราคาสินค้าแค่เพียงสองรายการเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าแนวนโยบายของกรมการค้าภายใน จะเน้นบทบาทการกำกับดูแลภายใต้ระบบการค้าเสรีและสินค้าไขไก่ก็ใช้เพียงมาตรการทางกฎหมายคือให้ปิดป้ายแสดงราคาจำหน่ายปลีก และมาตรการทางบริหาร คือประกาศราคาแนะนำ โดยไม่เลือกใช้มาตรการคุมเข้มในการกำหนดราคาควบคุม แต่อย่างไรก็ตามไม่อาจปฏิเสธได้ว่า มาตรการเหล่านั้นมิได้แทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด

มาตรการควบคุมราคา ทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติต่างยอมรับว่าเป็นมาตรการที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการแทรกแซงตลาดเพื่อปิดเบี่ยงการทำงานของกลไกราคา ส่วนราคาแนะนำแม้จะมีสภาพบังคับไม่เด็ดขาดเท่ากับราคาควบคุม แต่ก็มีลักษณะเป็นการควบคุมราคากลายๆ ด้วยเหตุที่การฝ่าฝืนอาจเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 29 ฐานจำหน่ายสินค้าสูงเกินสมควร หรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคา แม้แทรกแซงด้วยเจตนาดีเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภค แต่หากระดับราคาที่รัฐกำหนดไม่สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริงแล้ว มาตรการดังกล่าวกลับมีผลเสียต่อผู้ผลิต

แม้ว่าประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี การซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการในตลาดจะเกิดจากการทำงานของกลไกราคา และมีหลักการที่รัฐจะเข้ามาแทรกแซงเมื่อเกิดความล้มเหลวของกลไกตลาดเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี แต่ในบางครั้งกลไกตลาดยังทำงานได้ดี แต่รัฐก็เลือกที่จะเข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด โดยใช้มาตรการควบคุมราคาสินค้า ซึ่งเป็นวิธีการที่ตอบสนองปัญหาเฉพาะบุคคลบางกลุ่มในระบบเศรษฐกิจ โดยทั่วไปแล้วรัฐจะใช้ข้อกำหนดเหล่านี้ด้วยเจตนาดี และคาดหวังว่าหลังจากการประกาศใช้แล้วจะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ แต่จากบทเรียนที่ผ่านมาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ต่างแสดงให้เห็นว่า การแทรกแซงกลไกราคาสามารถสร้างปัญหาตามมาได้มากเท่ากับปัญหาที่การตั้งราคาบังคับนี้สามารถแก้ได้

ดังกรณีที่เกิดขึ้นกับสินค้าไขไก่ ที่ตลาดของสินค้าชนิดนี้มีได้เกิดการล้มเหลวของกลไกตลาดแต่อย่างใด แต่รัฐเลือกที่จะแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการกำหนดราคาแนะนำ ซึ่งมีลักษณะ

เป็นการกำหนดเพดานราคาจำหน่ายปลีกสินค้า เพื่อให้สินค้าสามารถซื้อได้โดยผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย ซึ่งการกำหนดเพดานราคา คือการตั้งใจตั้งราคาสินค้าให้ต่ำกว่าราคาคุณภาพ ซึ่งจะทำให้เกิดอุปสงค์ส่วนเกินหรือความขาดแคลนขึ้น

ตัวอย่างที่พบได้จากการกำหนดเพดานราคา นอกจากการกำหนดราคาแนะนำไข่ไก่แล้ว ยังมีการกำหนดราคาควบคุมเนื้อสุกร และน้ำตาลทราย เพื่อที่จะช่วยผู้ที่มีรายได้น้อยเป็นหลัก แต่เมื่อมีกลุ่มคนที่ได้ประโยชน์จากราคาของสินค้าที่ถูกลง ก็ยังมีกลุ่มคนที่เสียประโยชน์จากภาวะการณ์ขาดแคลนสินค้าที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน รวมถึงผู้ประกอบการที่จะได้กำไรน้อยลง หรือต้องขาดทุน และการกำหนดเพดานราคาจะมีผลดีต่อการกระจายสินค้าหรือการลดค่าครองชีพน้อยมาก หากผู้ที่ได้ประโยชน์ไม่ได้เป็นกลุ่มผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยตามที่นโยบายตั้งเป้าไว้ เนื่องจากกลุ่มคนที่ได้ซื้อสินค้าราคาถูกจริงๆแล้วอาจไม่ใช่คนจนหรือผู้มีรายได้น้อย จะเห็นได้ว่าการแทรกแซงของรัฐบาลจะทำให้เกิดต้นทุนต่อสังคม ก่อให้เกิดผลเสียและผลกระทบตามมาต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจริงๆแล้วโดยส่วนใหญ่ การเข้ามาแทรกแซงราคาของรัฐบาลจะทำให้เกิดผลประโยชน์ส่วนหนึ่งแก่บุคคลบางกลุ่มที่มีใช้คนส่วนรวมในระบบเศรษฐกิจ การที่จะตัดสินใจว่าจะใช้นโยบายนี้หรือไม่จำเป็นต้องพิจารณาเปรียบเทียบถึงต้นทุนที่สังคมจะต้องสูญเสียไปกับประโยชน์แก่สังคมที่จะได้รับตอบแทนมาให้ด้วย

และในเรื่องโครงสร้างตลาด ไม่ว่าจะตลาดจะอยู่ในลักษณะใดก็ตาม ราคา ก็จะเข้าไปมีบทบาทในตลาดเหล่านั้น แต่บทบาทอาจแตกต่างกันไป ซึ่งในตลาดที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ราคาจะทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ แต่หากเป็นโครงสร้างตลาดที่มีลักษณะผูกขาด หรือมีผู้แข่งขันน้อยราย เป็นไปได้มากที่ราคาสินค้าจะมีได้เกิดจากการทำงานของกลไกตลาด และเป็นที่มาของความล้มเหลวของตลาดที่รัฐสมควรเข้าไปแทรกแซง

แต่ทว่าโครงสร้างตลาดของสินค้าไข่ไก่ แม้จะไม่ใช่ตลาดที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ แต่ด้วยลักษณะของตลาดมีความใกล้เคียงกับตลาดแข่งขันโดยสมบูรณ์เป็นอย่างมาก สินค้ามีลักษณะเหมือนกันหรือสามารถทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ ผู้ซื้อไม่เกี่ยงที่จะซื้อสินค้าจากผู้ขายรายใด จึงทำให้ราคาสินค้าในตลาดมีเพียงราคาเดียว หากผู้ขายรายใดตั้งราคาสูงกว่าผู้ขายรายอื่นๆ ผู้ซื้อจะไม่ซื้อสินค้าจากผู้ขายรายนั้น เพราะสามารถซื้อสินค้าที่เหมือนกันจากผู้ขายรายอื่นๆ ดังนั้นราคาสินค้าน่าเชื่อว่าเป็นราคาตามกลไกตลาด มิเช่นนั้นก็ย่อมเป็นความล้มเหลวของตลาดที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซง โดยการควบคุมผ่านกฎหมายแข่งขันทางการค้าอยู่แล้ว เมื่อราคาเป็นไปตามกลไกตลาด รัฐจึงไม่สมควรเข้ามาแทรกแซง แม้การแทรกแซงของรัฐจะก่อให้เกิดผลดี กล่าวคือ

- รัฐสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างรวดเร็ว ยิ่งหากเป็นการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อออกมาบังคับ มีกลไกควบคุมดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ประกอบการย่อมต้องปฏิบัติตาม ก็จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนได้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง

- หากธุรกิจดำเนินไปในทางผูกขาด หรือใช้อำนาจแทรกแซงตลาด รัฐก็สามารถนำมามาตรการควบคุมมาใช้กับธุรกิจนั้นได้ ทำให้ธุรกิจไม่สามารถดำเนินการผูกขาดได้อย่างเด่นชัด

- การที่รัฐสามารถรักษาระดับราคาสินค้าในท้องตลาดไว้ได้ ความเป็นอยู่ของประชาชนไม่เดือดร้อน ก็จะเป็นคะแนนนิยมให้กับรัฐบาลชุดนั้น ทำให้รัฐบาลมีโอกาสเข้ามาบริหารประเทศได้อย่างยาวนานและมั่นคง เป็นผลด้านการสร้างความมั่นคงทางการเมืองแก่รัฐบาล

แต่การแทรกแซงเพื่อควบคุมราคาก็มีผลเสียมากกว่าผลดี แม้ว่าการออกมาตราการเพื่อกำกับดูแลราคาสินค้า จะมุ่งหวังมิให้ผู้บริโภคส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อน และมีผลให้รัฐบาลได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนในระยะเริ่มแรก แต่ระยะยาวนั้นมีผลเสียมากมาย การกำหนดราคาสินค้าโดยไม่สอดคล้องกับกลไกราคาก็ก่อให้เกิดการบริโภคอย่างฟุ่มเฟือย ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการ และธุรกิจที่ถูกควบคุมมักไม่มีการขยายกำลังการผลิตหรือการลงทุนเพิ่มขึ้นใหม่ เนื่องจากหวังเกรงว่าจะประสบกับภาวะขาดทุน ซึ่งมีผลทำให้เกิดการขาดแคลนอันส่งผลให้เกิดตลาดมืดขึ้น และส่งเสริมให้มีระบบการผูกขาดเกิดขึ้นโดยปริยาย

อีกทั้งในทางปฏิบัติรัฐไม่สามารถควบคุมสินค้าไขไก่ในตลาดทั้งหมดได้ เนื่องจากมีผู้เกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่หลายกลุ่มและมีจำนวนมาก เช่น ผู้เลี้ยงไก่ไข่ที่เป็นครัวเรือนจำนวนมากพันราย ผู้ประกอบการค้าก็มีทั้งผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก ห้างสรรพสินค้า หรือแม้แต่ผู้ค้าตลาดนัด และรถเร่ ซึ่งมีต้นทุน หรือค่าการตลาดของแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกัน จึงยากที่รัฐจะกำหนดราคาที่เป็นธรรมกับทุกฝ่ายได้ ประกอบกับรัฐมีนโยบายที่จะส่งเสริมการค้าโดยเสรี การแทรกแซงของรัฐต้องทำในขอบเขตที่จำเป็น และแทรกแซงเพียงระยะสั้นเพื่อให้เกิดผลกระทบให้น้อยที่สุด

พร้อมกันนี้ผู้วิจัยเห็นด้วยกับการที่รัฐลดระดับการกำกับดูแล โดยใช้เพียงแค่มาตรการทางบริหารด้วยประกาศราคาแนะนำ แทนการใช้มาตรการทางกฎหมายด้วยการประกาศราคาควบคุมที่ส่งผลกระทบได้รุนแรงมากกว่า แต่เห็นว่าประกาศราคาแนะนำ มีความเหมาะสมในการนำมาบังคับใช้ในช่วงที่ราคาสินค้ามีความผันผวนต่อเนื่องอย่างรุนแรง เช่นในช่วงเกิดวิกฤติอุทกภัย หรือโรคระบาดอย่างหนักอันส่งผลต่อปริมาณสินค้าที่ออกสู่ตลาดทำให้ราคาผันผวนอย่างมาก แต่ลักษณะของการใช้มาตรการผู้วิจัยเห็นว่า ความสำเร็จที่จะเกิดจากการใช้บังคับประกาศราคาแนะนำเป็นได้เพียงการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคว่าราคาสินค้าในขณะนั้นควรจะเป็นเท่าไร แต่ไม่อาจแก้ไข

ปัญหาสินค้าราคาแพงได้ และเมื่อสถานการณ์ความผันผวนได้คลี่คลายเห็นว่ารัฐควรหยุดบทบาทการแทรกแซงลง โดยเลิกบังคับใช้มาตรการดังกล่าวเสีย และปล่อยให้กลไกตลาดเข้ามาดำเนินการแทน โดยรัฐเน้นบทบาทการทำหน้าที่เพียงคอยกำกับดูแลให้การแข่งขันเป็นไปตามกติกา เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจเหนือตลาด หรือร่วมกันกำหนดราคาหรือปริมาณสินค้า เพื่อผูกขาดหรือทำลายการแข่งขัน

และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาธุรกิจสินค้าไข่ไก่ขาดการวางแผน แต่หลังจากที่มีคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ (Egg board) ก็ทำให้ธุรกิจนี้มีการวางแผนมากขึ้น ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทำให้ทิศทางของธุรกิจเริ่มมีความแน่นอน การพัฒนาหรือเข้าใจในธุรกิจนี้อาจต้องใช้เวลาศึกษา เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมและแก้ปัญหาได้ตรงจุด ไม่เกิดการแก้ปัญหาฉาบฉวยเฉพาะหน้า และเกิดการไร้ประสิทธิภาพของมาตรการ แม้ว่าผู้บริโภคจะเดือดร้อนจากราคาสินค้าไข่ไก่ที่เพิ่มสูงขึ้น แต่การแก้ปัญหาด้วยการแทรกแซงราคาเกิดผลได้ยาก แม้รัฐจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหานั้นๆ ให้หมดไปได้ ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจการจัดการไว้อย่างกว้างขวางแต่ก็เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ จึงเป็นปัญหาที่เรื้อรังตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และยังเป็นการผลักภาระไปยังภาคการผลิต ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการในสินค้านั้น หากต้องการทำให้ราคาสินค้าต่ำลง รัฐต้องมีมาตรการใดๆ เพื่อให้ปัจจัยที่เป็นต้นทุนการผลิตสินค้าไข่ไก่ต่ำลง เช่น ลดภาษีการนำเข้าอาหารสัตว์ จึงจะเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นทางและยั่งยืน หรือการเข้ามาดำเนินมาตรการอื่นใดเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยโดยตรงเท่านั้น เช่น แจกคูปองอาหาร เป็นต้น

### พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

ในส่วนของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยมาตรการหลากหลายประเภทเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งดูแลทั้งในเรื่องราคาและปริมาณของสินค้า

จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่าแม้ประเทศไทยจะมีนโยบายการค้าเสรี แต่เห็นว่าควรจะมีกลไกทางกฎหมายคู่ขนานไปกับการค้าเสรีด้วย เนื่องจากสภาวะการแข่งขันในสินค้าหรือบริการบางประเภทยังมีลักษณะผูกขาดหรือมีการแข่งขันน้อยราย แต่อย่างไรก็ตามการแทรกแซงจะส่งผลให้ภาคเอกชนเกิดความไม่มั่นใจในนโยบายของรัฐ สภาพเช่นนี้จะกระทบต่อบรรยากาศการลงทุนของภาคเอกชนได้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงเห็นควรลด

การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ให้น้อยลงเป็นลำดับ แต่เมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนรัฐก็ยังมีเครื่องมือนี้เป็นหนึ่งในทางเลือกที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาได้อย่างทันท่วงที

เมื่อกฎหมายฉบับนี้สามารถใช้ได้กับสินค้าและบริการทุกชนิด และนำมาใช้ได้บังคับได้ทุกเมื่อที่ต้องการ อันเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการประกอบธุรกิจของเอกชนเป็นอย่างมากและส่งผลกระทบต่อในเชิงลบได้มากเช่นเดียวกัน จึงเห็นว่าควรมีขอบเขตจำกัดการใช้มาตรการทางกฎหมายและนำมาใช้ในการเข้ามากำกับดูแลด้านราคาให้น้อยลง เพราะเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด อันส่งผลกระทบต่อในแง่ประสิทธิภาพของตลาด โดยเห็นว่าไม่ควรนำมาตราการแทรกแซงด้านราคามาใช้บังคับกับสินค้าที่ไม่มีความแน่นอน อาทิ สินค้าเกษตรซึ่งต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยในเรื่องของดินฟ้าอากาศ และโรคระบาด อีกทั้งความจำเป็นในการมีกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมีน้อยลง เมื่อประเทศไทยมีกฎหมายแข่งขันทางการค้า ที่สามารถสร้างความเป็นธรรม และคุ้มครองผู้บริโภคจากการบังคับใช้กฎหมายได้มากกว่า และยังมีเหตุผลจากแรงผลักดันจากองค์การการค้าโลกด้วย เพราะกฎหมายแข่งขันทางการค้ามีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการค้าเสรี เพื่อลดอุปสรรคการกีดกันทางการค้าและการลงทุน

จึงเห็นว่าควรใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าเป็นหลัก และใช้กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเป็นส่วนเสริมเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายแข่งขันทางการค้า เพื่อให้กฎหมายทั้งสองทำหน้าที่รักษาและส่งเสริมการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ อันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมทั้งคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบในขณะเดียวกัน อีกทั้งในอนาคตประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะเกิดขึ้นในปี 2558 การแข่งขันทางการค้าจะรุนแรงมากขึ้น การค้าเสรีจึงมีความสำคัญ หากรัฐพยายามแทรกแซงกลไกราคาของสินค้า มีโอกาสที่สินค้าจะไหลออกนอกประเทศเนื่องจากมีราคาดีกว่า ทำให้เกิดการขาดแคลนและอาจต้องพึ่งพาการนำเข้าในที่สุด

และในส่วนของมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคจากราคาสินค้าที่สูงเกินสมควร ต่ำเกินสมควร หรือปั่นป่วนซึ่งราคา เป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับในตัวเอง และสามารถบังคับใช้ได้กับสินค้าและบริการทุกชนิด โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมก่อน นับได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้าง จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรา 29 เพื่อมิให้เกิดการลักลั่นในการปฏิบัติ

## สรุป

จากการศึกษาการกำหนดราคาแนะนำสินค้าไข่ไก่ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า แม้ว่าการกำหนดราคาแนะนำสินค้าไข่ไก่จะเป็นการแทรกแซงราคาของรัฐในทางบริหาร ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดขวางต่อระบบการแข่งขันภายใต้ระบบเศรษฐกิจโดยเสรี แต่เนื่องจากไข่ไก่เป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อประเทศ เพราะเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคหลักในครัวเรือนกว่าได้ และเป็นสินค้าพื้นฐานของอุตสาหกรรมอาหารอื่นๆอีกด้วย ดังนั้น เฉพาะในสถานการณ์ที่เกิดการขาดแคลนอย่างหนัก รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลราคาสินค้าไข่ไก่มิให้เกิดการผันผวนจนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาแนะนำโดยรัฐก็ต้องคำนึงถึงราคาตามกลไกตลาดด้วยเช่นกัน เพื่อมิให้เกิดความแตกต่างของราคาทั้งสอง อันอาจจะนำมาซึ่งขาดแคลน และควรบังคับใช้ในระยะเวลาอันสั้นเพราะมาตรการย่อมมีผลต่อโครงสร้างธุรกิจสินค้าไข่ไก่ในอนาคตได้

และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ยังมีความจำเป็นสำหรับประเทศไทย เนื่องด้วยสภาพการแข่งขันในสินค้าหรือบริการบางประเภทยังแข่งขันกันน้อย และด้วยความจำเป็นในเรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคม ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังมีรายได้ต่ำ การขาดอำนาจต่อรอง อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติอื่นนอกจากการแทรกแซงราคา เช่น การห้ามกักตุน ห้ามปฏิเสธการขาย การให้ปิดป้ายแสดงราคา การให้แจ้ง/ขออนุญาตก่อนเปลี่ยนแปลงราคา การกำกับดูแลมิให้มีการค้ากำไรเกินควร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีมาตรการกำกับดูแลที่เปิดช่องให้รัฐสามารถเข้าตรวจสอบความเหมาะสมในการตั้งราคาของผู้ประกอบการ ในขณะที่ผู้ประกอบการยังสามารถกำหนดราคาสินค้าได้อย่างเสรี ซึ่งเป็นประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นอย่างมาก ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายแข่งขันทางการค้า เข้ามาดูแลตลาดของสินค้าและบริการให้เกิดการแข่งขัน โดยพยายามรักษาระบบและการแข่งขันในตลาดให้ปราศจากการแทรกแซงและการถูกบิดเบือนจากผู้ประกอบการ รวมไปถึงคุ้มครองมิให้ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพเหนือกว่าเอาเปรียบผู้ประกอบการรายอื่น และเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในขณะเดียวกัน แต่ในปัจจุบันกฎหมายแข่งขันทางการค้ายังไม่มีการบังคับใช้มากนัก ต้องอาศัยระยะเวลาเพื่อพัฒนาหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้อีกมาก และบทบัญญัติบางส่วนยังมีช่องว่างในการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงทำหน้าที่ในการอุดช่องว่างของกฎหมายแข่งขันทางการค้าอีกด้วย

## ข้อเสนอแนะ

### 1. สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างสูงสุด

ผู้คนส่วนใหญ่ต่างยอมรับว่าวิธีที่จะรักษาประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจไว้ได้ คือการแข่งขัน แม้การแข่งขันเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นรากฐานของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เพราะทฤษฎีเศรษฐศาสตร์คาดหวังว่าการแข่งขัน จะพึงให้เกิดผลดีในด้านราคาสินค้าที่สูงขึ้นหรือลดต่ำลงโดยกลไกของตลาดโดยอัตโนมัติและเป็นไปโดยอิสระ อันจะทำให้ผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าที่มีคุณภาพในราคาที่ยุติธรรม แต่นั่นก็เป็นเพียงความคาดหวังของทฤษฎีเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วระบบการแข่งขันที่ปราศจากมาตรการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ มักจะเป็นช่องทางให้เกิดการรวมตัวเพื่อผูกขาดในทางเศรษฐกิจ อันนำมาซึ่งผลร้ายต่อผู้บริโภคจากการแสวงหากำไรเกินสมควร

และต้องยอมรับว่าสภาพของตลาดสินค้าไข่ไก่ในประเทศที่ยังมีขนาดเล็ก อาจยังไม่สามารถรองรับการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นได้ ทำให้ผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจในธุรกิจนี้จึงยังเป็นเพียงกลุ่มเดิมๆ กลไกทางกฎหมายจึงยังมีความจำเป็นในการเข้ามาดูแลผู้บริโภค ดังนั้นบทบาทที่สำคัญของรัฐก็คือการเป็นผู้คุ้มครองระบบการแข่งขันในเศรษฐกิจให้เป็นไปโดยยุติธรรม ด้วยการอาศัยอำนาจตามกฎหมายแข่งขันทางการค้านั่นเอง เพราะถือว่าเป็นการปกป้องการแข่งขันให้เป็นไปอย่างอิสระให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนี้มาตรการของรัฐก็ควรเป็นไปในแนวทางที่สนับสนุนการแข่งขันด้วย หากรัฐแทรกแซงราคาสินค้าได้เสมอ การแข่งขันย่อมไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้ยาก

### 2. จัดตั้งกองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาที่เกิดจากการแข่งขัน

เมื่อสถานการณ์น้ำท่วมและโรคระบาดได้คลี่คลาย ประกอบกับแม่พันธุ์ไก่ไข่ที่มีการเปิดเสรีการนำเข้าในช่วงเดือนกรกฎาคมของปี 2553 เริ่มทยอยให้ผลผลิตอย่างต่อเนื่อง คาดว่าในช่วงหนึ่งปีหลังจากนี้จะมีปริมาณผลผลิตไข่ไก่ออกสู่ตลาดกว่า 30 ล้านฟองต่อวัน จากปกติวันละ 26-27 ล้านฟอง ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาไข่ไก่ล้นตลาด มีปริมาณสินค้าเกินความต้องการบริโภค ซึ่งคาดว่าจะมีการมาเรียกร้องให้รัฐเข้าไปรับซื้อหรือช่วยเหลือเพื่อให้ราคาสูงขึ้น

ผู้วิจัยเสนอแนวทางการรักษาระดับราคาให้มีเสถียรภาพ ด้วยการจัดตั้งกองทุนรักษาระดับราคา เพื่อมิให้รายได้ของผู้ประกอบการมีความผันผวน โดยเงินอาจมาจากหลายแหล่ง แต่ที่สำคัญคือมาจากผู้ผลิตในช่วงที่สินค้ามีราคาสูง แล้วจ่ายในรูปเงินชดเชยให้แก่ผู้ผลิตในช่วงที่สินค้ามีราคาตกต่ำ ซึ่งจะมีข้อดีกว่าเรื่องมูลภัณฑ์กันชนซึ่งเป็นวิธีการจัดเก็บผลผลิตที่มีมากและมีราคาต่ำและระบายผลผลิตออกในช่วงที่มีน้อยและราคาสูง เพราะการจัดตั้งกองทุนไม่ต้องซื้อสินค้ามาเก็บไว้และไม่ต้องระบายสินค้าออกสู่ตลาดโดยตรง รวมทั้งไม่มีค่าเก็บรักษาและไม่มีสินค้าเสียหาย

### 3. พัฒนาเทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสาร

พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารด้านการตลาด ความต้องการและปริมาณการผลิตผลผลิตทางการเกษตร มีการไหลลื่นและกระจายข้อมูลไปสู่เกษตรกรผู้ผลิตอย่างทั่วถึงและทันต่อสถานการณ์ เพื่อให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสาร ในการวางแผนการผลิตให้สัมพันธ์กับฤดูกาลและความต้องการของผู้บริโภค

และการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคให้เข้าใจสถานการณ์ของสินค้า เช่น ในยามสินค้าขาดแคลนทำให้มีราคาแพง การแนะนำให้ผู้บริโภคลดการบริโภคลงก็เป็นทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

### 4. พัฒนาด้านอื่นๆ

ปัจจุบันยังมีงานวิจัยในไก่ไข่ไม่มากเท่าที่ควร โดยภาครัฐควรเน้นบทบาทในการเข้ามาวิจัย เพื่อหาวิธีการลดต้นทุนการผลิตไม่ว่าด้านการจัดการหรือเพิ่มอัตราการให้ผลผลิตของพ่อแม่พันธุ์ การเพิ่มมูลค่าสินค้า เพิ่มช่องทางในการระบายสินค้า และการแปรรูปเพื่อให้ไข่ไก่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หลากหลายมากขึ้น และควรวิจัยเพื่อผลิตพันธุ์สัตว์เอง ถึงแม้จะมีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์จากต่างประเทศทุกปี แต่หากในอนาคตประเทศผู้ผลิตพันธุ์เกิดปัญหาไม่สามารถจำหน่ายพ่อแม่พันธุ์ให้ได้ ประเทศไทยก็จะไม่มีพันธุ์ไก่ไข่ในประเทศเลย ธุรกิจสินค้าไข่ไก่อาจต้องล่มสลายในที่สุด

รณรงค์ส่งเสริมการบริโภคให้เพิ่มขึ้น เนื่องจากอัตราการบริโภคไข่ไก่ในประเทศยังค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ทำให้ตลาดในประเทศขาดความยืดหยุ่นในการรองรับผลผลิตที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนโครงการไข่โรงเรียนเพื่อเพิ่มการบริโภคไข่ไก่ในกลุ่มเด็ก และเยาวชน

พัฒนาบรรจุภัณฑ์ให้สวยงาม ให้เป็นที่นิยมทั้งตลาดในประเทศและต่างประเทศ มีปริมาณการบรรจุไข่ไก่ต่อขนาดบรรจุภัณฑ์ที่เหมาะสม และป้องกันการเสียหายในการขนส่ง และการติดฉลากแสดงแหล่งผลิต วันผลิต รวมทั้งตราสัญลักษณ์ของประเทศ เป็นต้น



## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กฤติกร เผติเม็กกือกุลพงศ์, พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และการผูกขาดในภาคเกษตร : กรณีสืบเสาะตลาดไข่ไก่, 2554.

การค้าภายใน. กรม. ไข่ไก่. [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: [http://intranet.dit.go.th/dit/data\\_center/dyn\\_mod/10/Egg\\_1253.pdf](http://intranet.dit.go.th/dit/data_center/dyn_mod/10/Egg_1253.pdf) [2554, กุมภาพันธ์ 24]

การค้าภายใน, กรม. คู่มือการปฏิบัติงานการประกันรายได้สินค้าเกษตร, กรกฎาคม 2554.

ไกรยุทธ อีรตยาสินันท์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซง, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.)

คณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 77/2493 เรื่องการควบคุมราคาข้าวตัดผม.

คณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 79/2526 เรื่องเจตนารมณ์และเหตุผลในการออกกฎหมายรวม 3 ฉบับ คือพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2488 พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ.2495 และพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ.2497.

คณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 119/2488 เรื่องการขึ้นราคาและกักตุนสินค้า.

เจรจาการค้าระหว่างประเทศ, กรม. EU's Common Agricultural Policy. [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: [http://www.dtn.go.th/dtn/cms/doc\\_comment.php?ref\\_id=12281](http://www.dtn.go.th/dtn/cms/doc_comment.php?ref_id=12281) [2554, January 15]

ชวินทร์ ลีนะบรรจง, เศรษฐศาสตร์ที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.)

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สื่อปัญญา, 2540.)

ไชยยศ เหมรัชตะ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดทางการค้า, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2537.)

ดวงเดือน สุเทพพร. การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจในขอบเขตของกฎหมายมหาชน, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, สุธีร์ ศุภนิตย์, สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค, พฤศจิกายน 2541.

- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, เสาวลักษณ์ ชิวลีทิยานนท์. นโยบายการควบคุมราคาสินค้า ภายใต้ยุคข้าวยากหมากแพง, ประชาชาติธุรกิจ (29 พฤษภาคม 2551)
- ธรรมนิติย์ สุ่มันตกุล . กฎทางปกครอง. [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา: [http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com\\_content&task=view&id=90&Itemid=12](http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=90&Itemid=12) [2554, มกราคม 2]
- นราทิพย์ ชุตินวงศ์, จุลเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.)
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1278> [2553, ธันวาคม 29]
- นิพนธ์ พัวพงศกร, ปัทมาวดี ชูชุกิ, ชยันต์ ตันติวัสตาการ, ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ และ สุวรรณ ตูลยวสินพงศ์, รายงานการวิจัยเรื่อง โครงการศึกษาผลกระทบจากการเจรจา รูปแบบการเปิดเสรีสินค้าเกษตรในรอบโดฮา, 2548.
- ปศุสัตว์. กรม. ตลาดไข่ไก่. [ออนไลน์]. 2546. แหล่งที่มา: [http://www.dld.go.th/service/layer/egg\\_mark.html](http://www.dld.go.th/service/layer/egg_mark.html) [2554, กุมภาพันธ์ 26]
- พาณิชย์, กระทรวง. ประกาศเรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542, 27 เมษายน 2542.
- ภัทรภาส ทัดศรี. ข้อเปรียบเทียบกฎหมายแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรปและประเทศไทย. ใน รายงานรูปแบบกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรป (EU Competition Law : A Model for New Competition Jurisdictions). 26-27 พฤษภาคม 2554 ณ ห้องประชุมสุรเกียรติ์ เสถียรไทย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จังหวัด กรุงเทพมหานคร.
- มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษาปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์และคณะกรรมการที่ปรึกษา, กันยายน 2553
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนา, 2542.)
- วิชัย เตชะวัฒนานันท์, อุตสาหกรรมไข่ไก่ของไทยกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์, กรุงเทพธุรกิจ (13 สิงหาคม 2553)
- วิรุณศิริ ใจมา, เศรษฐศาสตร์จุลศาสตร์ภาค 1, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.)
- วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล, โครงสร้างตลาด. ในเอกสารการสอนชุดเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมและทฤษฎี ต้นทุน, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532
- วรานนท์ อมรธำรง. การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

- วรวัฒน์ กุสกลางกูรวัฒน์. กฎหมายป้องกันการผูกขาด : ศึกษาเฉพาะการจำกัดการแข่งขันทางการค้า  
ในแนวคิด, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต,  
 2537.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง  
และการกระทำทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549.)
- ศศิวิฑูรย์ วงษ์มณฑา. ตลาดผูกขาด(Monopoly). [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: [http://www.huso.buu.ac.th/Department/economics/Arm/Course/Micro\\_1/บทที่7.pdf](http://www.huso.buu.ac.th/Department/economics/Arm/Course/Micro_1/บทที่7.pdf) [2554, ตุลาคม 9]
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542,  
 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553.)
- ศิริวรรณ เจียมใจไพบูลย์. ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทราย  
ในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
 2554.
- สมาคมผู้ผลิต ผู้ค้าและส่งออกไข่ไก่. สถานการณ์และแนวโน้มของธุรกิจไข่ไก่ ประเทศไทย. [ออนไลน์]  
 2550. แหล่งที่มา: <http://hebe.cportal.net/%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B8%99%E0%B8%9C%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3/tabid/278/articleType/ArticleView/articleId/216/-aspx> [2554, กุมภาพันธ์ 17]
- สุรจิต ลักษณะสุด, นพดล บุรณะธนัง. บทบาทของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
<http://www.mbs.mut.ac.th/paper/pdf/37.pdf> [2555, มกราคม 29]
- สรวิศ ลิ้มปริงซี่, กฎหมายแข่งขันทางการค้า : ปัญหาเกี่ยวกับการร่วมกันกำหนดราคาและปริมาณ  
สินค้า. วารสารนิติศาสตร์ (มีนาคม 2543)
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. แนวทางการแก้ไขปัญหาการผลิต การตลาดไข่ไก่ของเกษตรกรอย่าง  
ยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2545. (อัดสำเนา)
- สำนักบริหารการนำเข้าส่งออกสินค้าทั่วไป. สถานการณ์ไข่ไก่ของไทย. [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา:  
<http://www.rachakai.kai.com/content8.asp> [2554, กุมภาพันธ์ 18]
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ฎ.411/2484 เรื่องส่งร่างกฎกระทรวงเศรษฐกิจและกระทรวงมหาด  
 ไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พุทธศักราช 2480 เพื่อ  
 ตรวจสอบพิจารณา, 12 มิถุนายน พ.ศ. 2484.
- อัสสัมจินพงศ์ ฉัตราคม. ความล้มเหลวของตลาด (market failure). [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:  
[http://www.eco.ru.ac.th/eco/article/Y6C2/Y6C2\\_07.pdf](http://www.eco.ru.ac.th/eco/article/Y6C2/Y6C2_07.pdf) [2555, กุมภาพันธ์ 3]

อาคม เติมพิทยาไพสิฐ. การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542. ในรายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ. 19 เมษายน 2553 ณ ห้องประชุมอาคารศาสนสถาน กรมทหารราบที่ 11 รักษาพระองค์ จังหวัดกรุงเทพมหานคร.

### ภาษาอังกฤษ

American Egg Board. American Egg Board. [Online]. Available from : <http://www.aeb.org> [2011, October 30]

Bernard D. Reams Jr, Wage and Price Control Programs : 1917-1980, law library journal 74 (1981)

British Columbia Egg Marketing Board. Egg Industry in British Columbia. [Online]. Available from : <http://www.bcegg.com/files/egg-industry.php> [2011, November 20]

Committee on Agriculture. Farm Bill. [Online]. Available from : <http://agriculture.house.gov/singlepages.aspx?NewsID=1227&LSBID=1271> [2012, January 5]

Donal W. Moffat, Economics Dictionary, (New York : American Elsevier Publishing Company, Inc., 1976.)

Douglas Greenwald, The McGraw-Hill dictionary of modern economics, (New York : McGraw-Hill Book Company, 1965.)

Eamonn F. Butler, Forty centuries of wage and price controls : How not to fight inflation. The economic effects of wage and price controls, (New York : Publishers, 1979.)

European Commission, Directorate G. Economic analyses and evaluation, G.1. Agricultural policy analysis and perspectives, January 2011.

European Commission, Eurostat, Directorate G: Business Statistics, Unit G-6: Price Statistics. A European Food Prices Monitoring Tool : A first design. Luxembourg, October 2009.

European Commission, Food Price in Europe. Brussels, December 2008.

European Commission. Global food prices and CAP reform. [Online]. 2009. Available from : <http://www.euractiv.com/cap/global-food-prices-cap-reform-links dossier-188514> [2012, February 5]

- Fiona M. Scott Morton, The Problems of Price Controls, 2001.
- Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary, (St.Paul Minn : West Publishing Co.,1979.)
- Hugh Rockoff, Price Controls, (Edward Elgar : Publishing Limited, 1992.)
- Ian Walden and John Angel , Telecommunications Law and Regulation, (New York : Oxford University Press, 2005.)
- Indrani Thuraisingham. Price control and monitoring in developing countries. [Online]. Available from : <http://www.consumersinternational.org/> [2011, November 3]
- Jason Welker. The problem with price controls in Europe's agricultural markets. [Online] 2010. Available from : <http://welkerswikinomics.com/blog/2010/11/01/the-problem-with-price-controls-in-europes-agricultural-markets> [2011, November 12]
- Jerry Taylor and Peter Van Doren, Economic Amnesia: The case against oil price controls and windfall profit taxes, 2006.
- Jules Abel. Price Control in war and emergency. University of Pennsylvania Law Review and American Law Register, 90 (Apr 1942)
- Milton Friedman, Why the freeze is a mistake, Newsweek (30 August 1971)
- Mulat Demeke, Guendalina Pangrazio and Materne Maetz, Initiative on soaring food prices, 2009.
- National Egg Coordination Committee. National Egg Coordination Committee. [Online]. Available from : <http://www.e2necc.com> [2011, November 28]
- Phillip Areeda, Antitrust Analysis, (Boston : Little Brown and Company, 1981.)
- Robin Bade, Michael Parkin. Foundations of microeconomics, (Boston : Addison-Wesley, 2002.)
- The British Egg. British Lion eggs marketing history. [Online]. Available from : <http://www.lioneggs.co.uk/page/casestudy> [2011, November 10]
- The Canadian Egg Marketing Agency. Egg Farmers of Canada. [Online]. Available from : <http://www.canada.egg.ca> [2011, November 16]

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

<u>ชื่อ</u>	นางสาวอินทัช วิสุทธิแพทย์	
<u>วันเดือนปีเกิด</u>	วันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2528	
<u>วุฒิการศึกษา</u>	ชั้นประถมศึกษาที่โรงเรียนเศรษฐบุตรอุปถัมภ์	พ.ศ. 2541
	ชั้นมัธยมศึกษาที่โรงเรียนสตรีวิทยา 2	พ.ศ. 2547
	นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับสอง	
	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	พ.ศ. 2551
	ทนายความ รุ่นที่ 31 สำนักอบรมวิชาว่าความแห่ง	
	สภาทนายความ	พ.ศ. 2551
	เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 63 สำนักอบรมศึกษากฎหมาย	
	แห่งเนติบัณฑิตยสภา	พ.ศ. 2553
<u>การทำงาน</u>	ติวเตอร์กฎหมาย	พ.ศ. 2552-ปัจจุบัน